

Concours externe 2023

Epreuve d'admissibilité : Questions sociales

Meilleure copie, note : 18.5/20

Nous n'avons volontairement pas corrigé les imperfections de forme qui peuvent apparaître dans chaque copie.

Secrétariat général du comité interministériel du handicap,
le chargé de mission,

À Paris, le 24 août 2023.

Note à l'attention de la
Secrétaire générale.

Objet : Bilan et perspectives de la politique en matière de handicap, en vue du prochain comité interministériel du handicap (CIH).

La décision du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe du 17 avril 2023 a mis en avant des manquements de la France dans la garantie des droits des personnes handicapées. Ces insuffisances de la politique nationale en la matière suscite donc des attentes fortes des organisations de représentation des personnes handicapées auxquelles le Gouvernement doit apporter des réponses.

L'article 114 du code de l'action sociale et des familles (CASF) définit de manière relativement large le handicap comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive, d'une ou plusieurs fonctions physiques sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant ». Conformément à cette définition, la politique française en matière de handicap a connu une évolution progressive pour permettre à ces personnes de mieux s'intégrer dans la société (à l'école et au travail notamment) tout en cherchant à compenser les coûts liés à ce handicap.

Mais cette politique semble toujours s'inscrire dans une logique davantage coercitive, qui entretient des comportements discriminatoires en figeant les personnes handicapées dans une situation hors du droit commun. Cette logique conduit, par ailleurs, à donner le primat au respect des règles formelles plutôt qu'au respect de la dignité et de la situation des personnes handicapées.

Dès lors, en vue du prochain comité interministériel du handicap, la présente note se propose de :

- Rappeler l'évolution récente de la politique en matière de handicap et les insuffisances qui sont mises en avant ;

- Esquisser les priorités qui pourraient être avancées lors dudit CIH allant dans le sens d'une fluidification du parcours de vie et d'une pleine intégration des personnes handicapées dans la société.

* *
*

1. Malgré une évolution récente, la politique nationale en matière de handicap reste marquée par une approche coercitive et de catégorisation, qui entretient des inégalités d'accès et des atteintes à la dignité des personnes handicapées.

1.1. La politique française en matière de handicap a connu une évolution constante en réponse aux engagements supranationaux de la France dans le sens d'une approche en termes de droits et non plus médicalisée.

1.1.1. La politique nationale en la matière repose historiquement sur une approche davantage coercitive et médicale rendue peu lisible et peu soutenable.

- la loi du 30 juin 1975, réel acte fondateur de la politique moderne en matière de handicap a posé les bases d'une approche de catégorisation : les personnes handicapées doivent ainsi être reconnues par deux commissions, qui ont fusionné en 2005 au sein de la Commission des droits à l'autonomie des personnes handicapées ((DAPH) pour bénéficier de prestations et d'aides.
- la loi de 1987 poursuit cette logique en créant une obligation d'emploi de 6% de travailleurs handicapés dans les entreprises de plus de 20 salariés. Une sanction est adossée à ce dispositif, qui permet de financer le FIPHFP et l'AGEFIPH depuis 2005. Seuls les travailleurs handicapés peuvent bénéficier d'une aide de ces organes, ce qui peut limiter l'aménagement de l'environnement de travail.
- ↳ la viabilité financière de ce système repose sur le non-respect de l'obligation par les employeurs qui y sont soumis.
- ↳ la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé incombe à la CIDPH.
- Une troisième segmentation naît de la politique d'insertion professionnelle qui a pu aller dans le sens contraire de la logique de droit commun avancée dès 1975 : les travailleurs handicapés sont souvent orientés vers les ESAT (établissements et services d'aide au travail) par la CIDPH, dont l'avis est nécessaire pour retourner dans le secteur de droit commun, ce qui peut limiter les transitions.
- Enfin, la catégorie des personnes handicapées peut être appréhendées au travers des prestations, qui visent compenser les coûts du handicap ou à assurer un niveau de vie décent, comme l'allocation adulte handicapé (AAH) et la prestation de compensation de handicap (PCH).
- Il résulte de cette catégorisation multifactorielle, dont aucune ne recoupe la définition donnée à l'article 114 du CASF, une certaine illisibilité sur le public visé, tout en renfermant les bénéficiaires de ces dispositifs dans des situations figées.

1.1.2. Sous l'effet des engagements et divers textes internationaux, la politique française du handicap a évolué vers une logique de droite davantage centrée sur la personne.

- La charte sociale européenne reconnaît ainsi un certain nombre de droits pour les personnes touchées par un handicap, autant que des devoirs pour les Etats, en termes de moyens et de résultats. Ce texte s'inscrit dans la continuité des initiatives de l'Organisation mondiale de la santé pour mieux appréhender le handicap, notamment au travers d'une classification internationale (1980) qui différencie déficience, incapacité et désavantage, qui intègre depuis 2001 des facteurs environnementaux.
- En réponse à ces évolutions, la politique en matière de handicap s'est densifiée :
 - Dans la continuité de la loi du 30 juin 1975, qui reconnaissait le droit à une intégration sociale et scolaire, la loi du 11 février 2005 a reconnu les principes d'égal accès, de libre choix, de non discrimination et de compensation (qui doit couvrir tous les besoins du handicap) ce qui se traduit par :
 - un objectif d'accessibilité de 100% des logements neufs pour les personnes handicapées ;
 - une scolarisation de droit commun par la reconnaissance de l'établissement le plus proche comme celui de référence.

- Une évaluation des besoins par une équipe pluridisciplinaire des maisons départementales des personnes handicapées (créées plus tardivement), qui constituent en principe le point d'information et d'entrée unique.
- La loi du 4 mars 2002 a aussi permis des avancées importantes avec la création du livret d'accueil, de la charte des droits et libertés et du contrat de séjour, ainsi que du conseil de vie sociale aux sein des établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées.
→ Ces évolutions vont dans le sens d'une meilleure garantie des droits à la citoyenneté et des droits essentiels appelée par la charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.

*

1.2. Cette évolution apparaît inaboutie, ce qui limite la pleine intégration des personnes handicapées dans la société.

1.2.1. Ces insuffisances peuvent nourrir des inégalités d'accès et des discriminations dans l'éducation, l'emploi et le logement.

- En matière d'éducation, la prise en charge des personnes handicapées à l'école, comme à l'université, reste insuffisante, essentiellement en raison du manque de personnel AESH.
↳ Ce déficit s'explique en partie par un défaut d'attractivité de ces métiers.
↳ les enfants handicapés subissent régulièrement des ruptures dans leur parcours scolaire.
- Cette exclusion se poursuit dans l'emploi car le taux de chômage est deux fois plus élevé pour les personnes handicapées que pour le reste de la population :
 - Ce taux de chômage s'explique en partie par la structuration en silo des milieux adaptés et de droit commun. Une transformation du modèle de l'ESAT est toutefois en cours.
 - De nombreuses entreprises préfèrent s'acquitter de la sanction attachée à l'OETH plutôt que de respecter l'obligation qui leur incombe. La fonction publique, qui devrait se montrer exemplaire est elle-même régulièrement sanctionnée : seule le versant hospitalier respecte globalement l'obligation d'emploi et les disparités entre services sont importants.
 - la logique de catégorisation peut entretenir des préjugés et donc la réticence des employeurs pour embaucher des personnes handicapées, y compris celles avec des handicaps invisibles pour lesquelles un aménagement du poste de travail pourrait permettre de remédier à ces défaillances.
- L'accès au logement reste aussi difficile. Les associations de représentants des personnes handicapées dénoncent la revue à la baisse des ambitions françaises suite à la loi ALUR qui n'exigent plus que 20% de logements accessibles et 80% de logements évolutifs. Il en est de même des établissements recevant du public (ERP) pour lesquels les délais de mise en conformité avec les obligations d'accessibilité ont été abaissées (simple programme d'accessibilité programmée) et des délais repoussés. Seuls 10 000 ERP auraient été mis aux normes depuis 2015.
→ Cet inégal accès peut être renforcé par la complexité des dispositifs d'aides et de prestations à destination des personnes handicapées. Le comité européen des droits sociaux a ainsi souligné la trop grande rigidité des critères d'éligibilité et de définition des actes couverts par ces dispositifs, ce qui peut nourrir le non-recours aux droits, notamment concernant la PCH.
→ Ces inégalités d'accès à l'emploi et à la formation (à l'école puis professionnelle) limite non seulement les perspectives d'atteinte du plein emploi fixé par le Ministère du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion, mais contribue aussi et de manière plus problématique à entretenir la pauvreté de ce public : le niveau annuel médian des personnes handicapées n'est que de 18 500€ (contre plus de 20 000€ pour les personnes non handicapées) et de 16 500€ pour les personnes lourdement handicapées. Or, ceci constitue pour le comité européen un critère important d'appréciation de l'effort de l'Etat pour garantir les droits des personnes handicapées.

1.2.2. Les critiques quant à la politique en matière de handicap, portent aussi sur l'atteinte à la dignité des personnes handicapées, c'est-à-dire à l'insuffisante personnalisation de cette politique.

- Ce constat est valable pour les MDPH, le conseil européen des droits sociaux ayant constaté que celles-ci tendent à ne procéder qu'à un examen sur dossier, sans entretien individuel. Par ailleurs, le défaut d'harmonisation des pratiques de ces institutions peut entretenir une interprétation divergente des droits selon les territoires.
- Les atteintes à la dignité peuvent aussi résulter des délais non raisonnables d'action de l'Etat, ce qui empêche les personnes handicapées de jouir de leur droit. Il en est ainsi du délai de traitement des

demandes auprès des MDPH, comme de la mise en place tardive des institutions en charge de la politique du handicap (le CIH n'a été créé que 4 ans après la loi prévoyant sa création).

↳ l'adoption de la feuille de route de 2017, l'organisation régulière des conférences nationales du handicap ainsi que du CIH atteste cependant d'une accélération de cette politique, qui doit être poursuivie.

- le manque de place dans les structures d'hébergement peut également conduire à ne pas respecter la volonté des personnes handicapées :

- 6000 adultes handicapés sont ainsi maintenus dans des structures dédiées à des enfants. Ceci constitue une transformation du dispositif exceptionnel prévu par l'amendement Crétoi (1985)
- des personnes handicapées préfèrent partir pour la Belgique du fait du manque de place dans les établissements médico-sociaux français. Ce choix, qui n'en est pas vraiment un, est autorisé par les MDPH et financé par le système social français.

- les pratiques discriminatoires comme la stérilisation ou l'avortement forcé constituent d'autres atteintes à la dignité relevées.

* *
*

| |
|--|
| 2. La politique en matière de handicap doit chercher à mieux fluidifier le parcours de vie des personnes handicapées, tout en leur permettant d'être pleinement intégrées dans la société. |
|--|

2.1. La fluidification du parcours de vie devra se faire dès le plus jeune âge et passer par des ambitions plus élevées et un effort de simplification.

2.1.1. Dès l'école, le parcours des personnes handicapées doit être rendu plus facile, tout comme dans l'ensemble des services publics.

- Ceci nécessite de conduire une réelle politique volontariste de revalorisation du métier d'AESH, qui pourrait passer par la facilitation des validations d'acquis d'expérience (VAE), notamment des aidants. L'activation du levier budgétaire pourrait aussi être envisagée pour renforcer l'attractivité de ces carrières.

- L'accès aux services publics doit encore être rendu plus effectif, surtout pour les dispositifs destinés aux personnes handicapées :

- 1,5 Md€ est fléché vers la rénovation des bâtiments publics pour les rendre plus accessibles
- La digitalisation des services destinés aux personnes handicapées est aussi une des priorités du dernier CIH, réaffirmé par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap. Ceci nécessite de garantir un plein accès au "livret numérique des parcours inclusifs" et d'atteindre l'objectif de 75% des critères d'accessibilité numérique fixé il y a un an.
↳ la DITP pourrait être saisie pour réaliser un point d'étape et identifier les points de blocage ou les moyens de dépasser ce seuil.

2.1.1. la fluidification du parcours de vie nécessite d'appliquer un droit au libre choix au logement adapté des personnes handicapées.

- Comme l'a défini une instruction du 16 septembre 2017, il est nécessaire de soutenir l'accès au logement selon le choix des personnes handicapées :

- l'obligation de construction de logements adaptés pourrait être revue à la hausse, ce qui nécessite une évolution législative.

↳ En attendant, à titre palliatif, le déploiement de "Ma Prim'Adapte" dès 2024 pourrait permettre une meilleure adaptation du logement aux handicaps des locataires. Parallèlement, une simplification de la PCH pourrait être envisagée dans le but de réduire le reste à charge des personnes faisant le choix d'habiter dans un logement hors champ médico-social. Enfin, la construction de structures d'accueil des personnes handicapées doit être poursuivie, en priorité pour les adultes afin d'éviter un report sur les établissements accueillant des enfants.

- Une mesure plus volontariste pourrait aller jusqu'à la reconnaissance d'un droit au libre choix au logement opposable, à l'image du DALO. Mais une telle mesure, si elle est ambitieuse et aurait un effet d'affichage certain du Gouvernement quant à son engagement induit aussi un risque contentieux, comme l'a démontré le DALO. Aussi, une telle mesure pourrait être évoquée lors du CIH, mais de manière officielle avant qu'un arbitrage de la Première ministre ait été rendu.

2.1.3. La simplification des démarches administratives sera aussi de nature à fluidifier le parcours de vie des personnes handicapées.

- Cette simplification pourrait passer par une uniformisation de l'interprétation de la législation par les MDPH pour éviter une trop forte inégalité de traitement : plutôt qu'une précision dans la loi, qui pourrait être critiquée par les départements, qui ont la charge des structures, il pourrait être envisagé de produire un document de droit souple avec l'association des départements de France et des représentants d'usagers des MDPH afin de stabiliser l'interprétation de ces dispositions et permettre leur meilleure compréhension.
- le déploiement de documents d'information sur les droits des personnes handicapées ainsi que la formation du personnel des points de justice des juridictions pourrait permettre un meilleur exercice des droits de ces personnes. La réforme du statut de mandataire judiciaire à la protection du majeur s'inscrit aussi dans cette logique.

*

2.2. L'emploi apparait comme un levier essentiel d'intégration pérenne des personnes handicapées dans la société, objectif qui pourrait être rendu plus global, en capitalisant sur les Jeux paralympiques de Paris 2024.

2.2.1. la politique de l'emploi des personnes handicapées doit permettre de réduire le cloisonnement et la catégorisation qu'elle entretient pour se rapprocher du plein emploi.

- À cette fin, une évolution du modèle de l'ESAT et la création d'un contrat de travail " tremplin " ont déjà été lancées, ce qui devrait permettre de mieux intégrer les travailleurs handicapés dans le marché du travail de droit commun, sans les empêcher de retourner au besoin, de manière temporaire en milieu adapté. De même, le possible cumul d'activité partielle dans ces deux milieux peut faciliter une entrée progressive sur le marché du travail.
- Un effort doit être entrepris dans la fonction publique pour atteindre l'obligation qui s'impose aux services. À cette fin, la formation des managers pourrait viser à présenter les leviers d'une intégration réussie des travailleurs handicapés dans un service, notamment au travers d'une communication interne adaptée. De manière plus incitative, une prime pourrait être introduite dans la part variable des managers publics qui prendrait en compte l'investissement en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.
- la pleine intégration des personnes handicapées dans l'emploi nécessite aussi de réformer le mode de financement de l'AGEFIPH et du FIPHFP ; plusieurs voies sont envisageables :
 - Réhausser le niveau de l'OETH ou le montant des sanctions pour assurer une plus grande stabilité de financement ;
 - Evoluer vers une logique de différenciation selon un dispositif de bonus-malus : les entreprises volontaristes seraient ainsi soutenues pour leur permettre d'adapter rapidement le poste de travail et ainsi de réduire les facteurs environnementaux du handicap ;
 - Evoluer vers une contribution universelle, selon une logique de solidarité : chacun étant susceptible d'être porteur d'un handicap, cette évolution permettrait de stabiliser le financement de l'AGEFIPH et du FIPHFP tout en cherchant une plus grande prévention dans la détection et l'adaptation aux handicaps, qui seraient ainsi rendus moins visibles

2.2.2. Les jeux paralympiques de Paris constituent une opportunité sur laquelle il est opportun de capitaliser pour sensibiliser et soutenir la pleine intégration des personnes handicapées.

- Comme l'y appelait le Conseil d'Etat dans son rapport annuel relatif aux politiques du sport, une large diffusion des épreuves paralympiques devra être assurée au cours de ces Jeux pour les rendre plus accessibles et banaliser la pratique du sport paralympique. Comme l'avait défini le dernier CIH, un effort devra être conduit pour faciliter de manière pérenne la pratique du sport au-delà des JO par la multiplication par 4 du nombre de clubs inclusifs, comme s'y est engagé le Gouvernement.
- De plus, les Jeux sont l'occasion de promouvoir une mobilité et une construction adaptée aux personnes handicapées, ce qui participera à " ouvrir grand les Jeux " selon la devise du projet.
- Dans la continuité du " Tour de France des handicaps invisibles " lancé cette année par le FIPHFP, des actions de sensibilisation pourraient être engagées par l'intermédiaire des médaillés paralympiques.

Ces actions auraient pour but de mettre en avant les obstacles et discriminations subies au quotidien, autant que de contredire certains préjugés sur l'emploi des personnes handicapées en promouvant les enjeux de productivité, communication, marketing et d'innovation liés, comme cela se fait dans des pays avancés sur ces questions.