



Rapporteur : Christian DUTREIL
Commission Solidarité, Prévention du
Sécurité, Santé et Services publics
Bureau Exécutif 23 Février 2022

SOCIÉTAL

Autonomie, Inclusion et Handicap Quelle place pour la Région dans cet enjeu sociétal majeur ?

Introduction

La loi du 11 février 2005, par son titre, précise pour la première fois l'égalité des droits, des chances ainsi que la participation citoyenne des personnes en situation de handicap (PSH).

La répartition actuelle des compétences dans le domaine social, sans en exclure la Région, ne fait pas de cette dernière la cheffe de file de politiques publiques en matière d'autonomie, d'inclusion et de handicap. Cela ne doit pas empêcher la Région de s'y intéresser pour faire bénéficier de façon efficiente tous les citoyens dont les publics empêchés dans le cadre de ses propres prérogatives (transport, formation, économie)

Or, non seulement l'ambition d'une société inclusive est loin d'être atteinte, mais la crise de la Covid est venue aggraver la situation, le creusement des inégalités sociales, en renforçant le sentiment d'isolement voire de repli sur soi.

Les causes de cette situation sont multiples : enchevêtrement des échelons administratifs, une approche qui ne part pas des besoins de ces publics, une coopération entre les acteurs en demi-teinte.

Depuis 15 ans pourtant des démarches ont été engagées dans la mise aux normes et la gouvernance de la santé (participation d'élus de CL dans les Conseils de gouvernance de l'ARS).

L'objectif du CESER est de formuler des propositions concrètes visant l'amélioration des conditions d'accès à l'inclusion, l'autonomie comme à l'égalité des droits des personnes en situation de handicap. Cette prise en compte est d'autant plus importante que le vieillissement de la population s'accroît.

Les constats

1- La politique publique en faveur du handicap : une gouvernance complexe qui freine l'action en direction des PSH

Les attentes des personnes en situation de handicap sont très diverses rendant leur regroupement difficile dans une seule représentation. Il existe une multiplicité de prestataires de services, d'administrations concernées avec un entremêlement des compétences intervenant dans les prises en charge. Cette dispersion des responsabilités nuit souvent à la prise en compte des besoins. De fait, on est encore loin de l'accompagnement personnalisé.

2- Une stratégie d'action segmentée entre la Région, l'ARS, l'AGEFIPH... d'une part et la MDPH d'autre part

Les partenariats

La Région en lien avec l'ARS a établi un partenariat solide depuis plusieurs années avec de nombreux organismes dont les missions portent sur la formation et l'emploi. A ce titre, elle conventionne notamment avec l'Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées (AGEFIPH), (véritable bras armé de la politique d'inclusion en faveur de l'emploi). Ce partenariat repose indirectement sur l'action des MDPH instituées par la loi du 11 février 2005.

Accès à l'emploi en demi-teinte

Plusieurs lois successives ont été promulguées sur l'obligation d'employer des travailleurs handicapés ou assimilés. La loi de 1987 oblige tout établissement de plus de 20 salariés et plus à employer 6% de travailleurs handicapés et assimilés.



Les lois du 2 janvier 2002 et du 11 février 2005 précisent le fonctionnement des Etablissements et Services d'Aides par le Travail (ESAT).

Cette même loi de février crée les Entreprises adaptées (EA), pour recourir principalement à l'emploi de personnes handicapées en milieu ordinaire. A compter du 1^{er} janvier 2020, tout établissement de 20 salariés et plus notamment doit effectuer une déclaration annuelle et payer une contribution financière si leur taux d'emploi d'handicapés est inférieur à 6%. Même si la situation de l'emploi s'est légèrement améliorée avant la crise Covid, les personnes en situation de handicap restent fragilisées sur le marché du travail dans un contexte où elles sont globalement moins qualifiées que les autres travailleurs.

Des dispositifs spécifiques

La Région sud a budgétisé près de 100 M€ pour une mise aux normes d'accessibilité de 100 établissements scolaires, de nombreux locaux d'opérateurs culturels et a procédé à la mise en accessibilité de son réseau ferroviaire comme à la gratuité pour ses usagers en situation de handicap du TER notamment. Elle conditionne l'attribution de subventions d'exploitation à l'engagement de favoriser l'accueil des publics empêchés ou en situation de handicap. En matière de formation, elle a mis en place des plateformes de formation en ligne et de création d'entreprises ainsi qu'un dispositif d'aide à la mobilité pour toutes personnes inscrites au sein d'une formation professionnelle.

Les enjeux

1- Egalité d'accès aux droits communs

Au-delà des niveaux territoriaux de compétence, le citoyen est en attente d'une égalité d'accès aux droits dans le périmètre territorial régional. Dans cette optique, l'accessibilité des personnes en situation de handicap aux droits communs à l'instar de tout autre citoyen, constitue un enjeu important. La Région peut agir de deux manières :

- En réduisant les inégalités découlant du handicap de façon volontariste par le maintien à domicile, soutien aux familles, accès aux activités visant l'épanouissement de la personne handicapée.
- De façon transversale dans le cadre de ses prérogatives au titre des transports, de l'éducation, de la formation et de l'emploi

Toutefois, dans le domaine de la formation notamment et malgré la volonté d'adapter les contenus de certains parcours (exemple Ecole d'architecture) visant l'adaptation de l'habitat, ou le développement de la domotique pour le maintien à domicile, les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux. Idem pour les transports, où des efforts indiscutables ont été faits, mais qui restent insuffisants.

2- Simplifier la gouvernance

Une meilleure mise en synergie des actions menées entre les différentes institutions concernées par le handicap, le tissu associatif, conjuguée avec une prise en compte optimisée des besoins exprimés par les personnes en situation de handicap sont des indicateurs d'une gouvernance réussie. Or, force est de constater un fonctionnement en tuyau d'orgue de ces mêmes institutions, un dysfonctionnement des instances de concertation autour de l'emploi, de l'orientation, comme de la formation professionnelle (La commission ad hoc du handicap (PRITH) du CREFOP reste à ce jour inactive), l'absence de prise en compte globale de ces publics et de leurs accompagnants dont le statut est inexistant, et la crainte de perte en lisibilité des mesures en direction du handicap liée à l'avancée de l'offre de formation vers le droit commun. Cet état de fait ne milite pas en faveur d'une gouvernance simplifiée permettant plus d'inclusivité même si une forme d'évolution va dans le sens d'une meilleure synergie entre les acteurs (rapprochement Cap Emploi/Pôle Emploi, logique d'inclusion dans la future convention-cadre entre la Région et l'AGEFIPH).

3- Améliorer les modes de coopération entre acteurs publics et monde associatif

Les enjeux d'une meilleure coopération ont pour but notamment de garantir la complémentarité, la cohérence des interventions, coordonner des professionnels amenés à intervenir pour faciliter le parcours de la personne. Les acteurs publics sont les prescripteurs des politiques publiques à mettre en œuvre en direction des personnes en situation de handicap. Ces politiques sont souvent déclinées dans une logique de juxtaposition des dispositifs relayés au niveau local par différentes institutions publiques ou associatives rendant difficile une dynamique inclusive. Les associations occupent une place importante dans l'offre de prestations qui portent pour l'essentiel sur l'accompagnement de ces personnes. Elles constituent aussi des espaces ouverts d'accueil et d'échange importants pour la prise en compte de leurs besoins et jouent un rôle d'interface.



L'amélioration des modes de coopération exigent pour les acteurs publics de repenser les modalités de mise en œuvre des politiques publiques et pour les associations de mieux tenir compte de la multiplicité des acteurs dans la gouvernance associative.

4- Participer à la vie citoyenne

La participation à la vie de la cité est un droit incontournable de chacun. Jouer un rôle de citoyen à part entière, implique la mise en place de conditions permettant d'y participer :

accès à l'éducation, au travail, au logement, à la santé, à la culture, aux loisirs, à la vie sociale. Il ne relève pas uniquement de la responsabilité individuelle de s'adapter à l'environnement, mais à la société de travailler à produire un environnement adapté à tous. Pourtant, malgré les discours en faveur de la participation citoyenne des personnes en situation de handicap, celles-ci demeurent souvent mises à l'écart des décisions publiques et politiques. La prise en compte de cette parole passe par la reconnaissance de leur statut de citoyen à part entière porteur de droits, par le rôle que jouent les acteurs sociaux dans le processus d'inclusion sociale et de la participation citoyenne et par l'accès à une citoyenneté active. C'est pourquoi, il est particulièrement important de recueillir toujours plus la parole qui peut être exprimée sur les actions menées dans les structures accueillant les personnes en situation de handicap.

5- Changer le regard

Depuis près de 20 ans déjà (Cf. Déclaration de Madrid juin 2002) la question du nouveau regard sur les personnes en situation de handicap a été posée : celle-ci se traduisait alors par une demande de changement d'état d'esprit pour sortir de la logique d'assistanat descendant et donner toute la dignité à ces personnes tout en privilégiant le choix de leur projet de vie à travers le développement de leur autonomie. Pour autant, l'enquête conduite en 2021 auprès de nombreuses structures comme des usagers confirment qu'on est encore loin d'avoir atteint cet objectif, que notre société demeure très normée où prédominent individualisme, productivité et performance provoquant chez les personnes en situation de handicap un fort sentiment de repli sur soi.

Cet enjeu renvoie à l'approche du handicap privilégiée par les pouvoirs publics en France qui considère trop souvent que l'intégration des personnes en situation de handicap passe par leur adaptation à leur environnement et par la compensation des difficultés qu'elles rencontrent alors que d'autres pays européens considèrent que l'inadaptation de l'environnement au sens large contribue à l'exclusion des personnes en situation de handicap.

6- Respecter l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés

L'amélioration de la qualification de la personne handicapée vise l'optimisation des conditions d'accès à l'emploi. Cette amélioration se décline à travers la formation initiale et continue. Concernant la formation initiale, il s'agit d'abord de sensibiliser le personnel pédagogique à la richesse de l'apport de personnes en situation de handicap dans le cadre scolaire mais aussi de dispenser aux enseignants une formation spécifique aux handicaps tout en adaptant au mieux les établissements aux besoins de ces personnes. Concernant la formation continue, la Région a procédé au renforcement de formations adaptées dans le PRF en direction des candidats les plus éloignés de l'emploi (plus de 50 % des travailleurs reconnus handicapés). Cette condition doit faciliter l'accès à l'emploi encadré par le Code du Travail. Cet accès a de même été facilité en région par les efforts importants engagés par les syndicats d'employeurs et de salariés en vue de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

7- Faciliter les mobilités

La question des mobilités doit être reliée à celle de l'accessibilité, à la chaîne de déplacement sans rupture permettant à chacun d'accéder à sa pleine et entière autonomie, avec possibilité de pouvoir aller d'un mode de transport à l'autre (bus, métro), effectuer une correspondance seule avec des trottoirs aménagés pour pouvoir circuler sans difficulté. La chaîne de déplacement est jugée efficace quand l'ensemble des maillons qui la compose est respecté. Elle nécessite une coordination de nombreux secteurs (voirie, bâtiment, habitat, transports). Toutefois, cette chaîne se heurte à la coordination des acteurs (Etat, RFF, SNCF Région, CD, communes) malgré l'existence du Schéma Directeur d'Accessibilité des services de transport (SDA). Cette question renvoie à l'enjeu ci-dessus sur la gouvernance simplifiée garante d'une société inclusive.

Les propositions du CESER

Mesures portant sur l'amélioration de la coopération entre les différents acteurs publics associatifs

- Avoir un regard sur tout ce qui permet de resserrer les liens, faire travailler de concert, produire de la cohérence et de l'efficacité et de l'égalité d'accès pour les citoyens
- Mobiliser la CTAP en tant qu'outil de coordination
- Désigner un élu chargé des problématiques liées au handicap dont le rôle serait de veiller à la prise en compte transversale du handicap dans les politiques conduites par la Région.

Cet élu, ou un membre des services l'accompagnant, pourrait être aussi chargé de mettre en place une méthode simple d'étude d'impact. Il s'agirait, pour chaque politique ou action engagée par la Région, de s'interroger sur l'impact positif, ou négatif, entraîné par ces décisions sur la qualité de vie des personnes en situation de perte d'autonomie (handicap, âge ou besoin d'insertion). Les éléments ainsi estimés permettraient de poursuivre la décision, de la modifier, voire de l'abandonner dans des cas extrêmes

- Prendre en considération la question du handicap à toutes les étapes de la constitution de tous les Schémas régionaux à l'instar de l'environnement.

Mesures portant sur l'emploi, le travail et la formation

Sensibiliser les employeurs privés et publics (Développer une campagne de sensibilisation avec l'AGEFIPH) pour une meilleure prise en compte du potentiel de personnes en situation de handicap au moment du recrutement

- Participer à la coordination des structures intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés
- En convention avec l'AGEFIPH, affiner les outils statistiques permettant de recueillir des données fiables et régulièrement actualisées sur le taux d'emploi et de chômage des personnes en situation de handicap, en ventilant à minima ces données par typologie de handicap, sexe, âge, niveau de formation, secteur de travail et d'emploi concerné
- Créer un centre de ressource formation handicap (Cf nouvelle Aquitaine <https://crfh-handicap.fr/>)
- Favoriser la formation de droit commun mais aussi l'accès aux Centres de Rééducation professionnelle

- Mettre en place une observation annuelle de l'accès à la formation afin d'évaluer les effets de la politique conduite
- Identifier les bonnes pratiques en faveur des personnes en situation de handicap et de la prévention de la désinsertion et du maintien dans l'emploi
- Valoriser ces pratiques auprès des employeurs et autres acteurs de l'insertion professionnelle par des communications conjointes AGEFIPH/Région
- Insérer un critère dans les marchés publics
- Développer des actions d'information et de sensibilisation sur l'obligation d'aménagement, à destination des acteurs impliqués dans l'emploi des personnes en situation de handicap y compris dans les situations de télétravail
- De la même manière, mener des actions de communication contre la désinsertion professionnelle des personnes en situation de handicap trop souvent victimes de licenciements pour inaptitude
- Travailler à une offre de professionnalisation sur le handicap à destination des professionnels des centres de formation et des référents de parcours (Pôle Emploi, Missions Locales, PILE, Structures Médico-Sociales...).

Mesures portant sur l'éducation et la formation

- Terminer la mise aux normes des anciens lycées. Celle-ci reste cependant trop lente et doit devenir une priorité de la politique régionale
 - Garantir l'accès à la scolarité et à un accompagnement adapté à tous les lycéens en situation de handicap
 - Assurer aux étudiants handicapés, tout au long de leur cursus, l'accès à des aménagements et à l'accompagnement dont ils ont besoin pour suivre des études à égalité avec les autres, dans la filière de leur choix
- Favoriser les projets éducatifs déposés par les EPLE impliquant des jeunes lycéens en situation de handicap au même titre que l'ensemble des jeunes, dans le cadre des actions éducatives financées par la Région
- Soutenir la pratique sportive au sein des établissements et services médico-sociaux
 - Evaluer les pratiques actuelles en matière d'activités physiques et sportives dans les établissements et services médico-sociaux et identifier les leviers pour les promouvoir. Intégrer systématiquement cette dimension dans les projets d'établissements
 - Soutenir les actions menées par les divers syndicats d'employeurs et de salariés dans le cadre des conventions passées avec l'AGEFIPH



- Mobiliser, lorsque c'est possible, les éducateurs sportifs recrutés par le biais des emplois sportifs qualifiés et les éducateurs sportifs ayant une qualification fédérale spécifique pour le public en situation de handicap (CQH ou AQSA)
- Déployer l'offre d'activités sportives dans toutes les structures qui peuvent intervenir auprès des personnes en situation de handicap
- Conditionner l'octroi de subventions à un engagement des associations en ce sens
- Dans les instituts de formation para médicaux de la Région, s'assurer de la sensibilisation des élèves à l'accès aux soins des personnes en situation de handicap
- Dans un souci d'exemplarité, inciter ces établissements à respecter l'obligation d'emploi des personnes.

Mesures portant sur l'accessibilité

Procéder à un recensement exhaustif et régulièrement actualisé de l'ensemble des Etablissements Recevant du Public (ERP) soumis à l'obligation d'accessibilité et produire des données qualitatives sur leur situation au regard de cette exigence¹

- Veiller à la bonne mise en œuvre des Ad'AP (Agenda d'Accessibilité Programmé)
- Evaluer l'impact en matière d'accessibilité des personnes en situation de handicap des politiques publiques conduites par la Région dans le cadre de ses prérogatives (transport, éducation, formation, emploi)

Mesures portant sur l'autonomie et l'inclusion

- Participer à la définition d'un statut de l'aidant et, dans cet objectif, mettre en place un droit à une formation spécifique, travail pouvant être proposée dans le cadre de l'Association des Régions de France
- Encourager la Région à travailler sa communication en direction des personnes handicapées. Cela implique une collaboration avec les départements et une connaissance des droits des personnes handicapées.

Conclusion

Le CESER prend acte des efforts qu'a produits la Région notamment en matière de formation initiale et continue : elle agit par exemple dès l'amont dans la conception d'un établissement scolaire en intégrant la problématique handicap ; en formation, elle a resserré son partenariat avec l'AGEFIPH en s'appuyant sur son expertise pour l'offre de formation et l'identification des freins qui empêchent les personnes en situation de handicap d'y accéder, ou encore en l'associant à la réflexion qui entoure les grands Schémas comme le CPRDFOP.

Toutefois, la mise en synergie des actions conduites entre les différentes institutions et le tissu associatif dans les domaines de l'autonomie, de l'inclusion et du handicap, la prise en considération de la parole des personnes en situation de handicap comme la reconnaissance de leurs aidants demeurent parmi les principaux enjeux pour relever l'ambitieux défi d'une société plus inclusive. Au vu des dernières évolutions législatives relatives aux Collectivités territoriales et à la répartition de leurs compétences, la thématique santé au sens large, revêt aujourd'hui un enjeu stratégique. Le contexte sanitaire n'a fait que le renforcer.

C'est dans cet esprit que la Région pourrait affirmer encore davantage son rôle de coordinateur des politiques de soutien à l'inclusion des personnes en situation de handicap en co-organisant l'action publique sur le territoire régional. Ainsi, l'annonce par le Président de Région de la création d'une direction santé dans les services de la Région pourra constituer une étape importante de la politique régionale en faveur des personnes en situation de handicap, à condition que celle-ci soit élargie aux problématiques de solidarité. Le CESER restera attentif aux suites qui seront réservées à cet avis par l'Exécutif.

La Commission Solidarité attend beaucoup des échanges à venir avec les élus pour participer à la mise en place, l'ajustement et l'évaluation des propositions contenues dans l'avis.

1 Op