

Avis  
n° 2864 tome 4

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

**Solidarité, insertion  
et égalité des chances**  
**Handicap et dépendance**

COMMISSION  
DES AFFAIRES SOCIALES

NOVEMBRE 2010

Paul Jeanneteau  
*Député*





N° 2864

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958  
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE  
PROJET DE LOI *de finances pour 2011* (n° 2824)

TOME IV

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES  
HANDICAP ET DÉPENDANCE**

PAR M. PAUL JEANNETEAU,

Député.

## SOMMAIRE

Pages

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCTION.....   | 5  |
| I.- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME<br>« HANDICAP ET DÉPENDANCE » POUR 2011.....  | 7  |
| A. L'APPUI AU FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES<br>PERSONNES HANDICAPÉES .....   | 8  |
| B. LA POURSUITE DU PLAN DE CRÉATION DE PLACES EN<br>ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL.....   | 9  |
| C. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....  | 11 |
| II.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN MILIEU ORDINAIRE DE<br>TRAVAIL : DES PROGRÈS INDÉNIEBLES, DES FREINS RESTANT À LEVER.....                            | 13 |
| A. L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES A PROGRESSÉ MAIS RESTE<br>INFÉRIEUR AUX OBJECTIFS.....  | 13 |
| 1. Un cadre législatif rénové pour promouvoir l'emploi.....   | 13 |
| a) <i>Les conditions générales de reconnaissance du statut de travailleur<br/>                handicapé et d'accès à l'emploi.....</i>                          | 13 |
| b) <i>La réforme de l'obligation d'emploi par la loi du 11 février 2005.....</i>  | 14 |
| 2. De multiples aides aux employeurs et aux personnes handicapées.....  | 17 |
| a) <i>Les aides et services des fonds d'insertion.....</i>  | 17 |
| b) <i>Les aides de l'État.....</i>  | 19 |
| 3. Des résultats encourageants .....  | 19 |
| a) <i>Plusieurs avancées en matière d'insertion professionnelle des personnes<br/>                handicapées avec des divergences sectorielles.....</i>        | 19 |
| b) <i>La persistance de freins à l'emploi.....</i>  | 22 |
| B. IL CONVIENT DE POURSUIVRE LES EFFORTS ENGAGÉS AFIN DE<br>FLUIDIFIER LES PARCOURS ET RENFORCER TOUTS LES MAILLONS DE LA<br>« CHAÎNE D'ACCÈS À L'EMPLOI »..... | 23 |
| 1. Un préalable : ouvrir la Cité et favoriser l'accès de tous à la formation<br>pour promouvoir l'égalité des chances .....                                     | 23 |
| a) <i>Poursuivre les efforts importants réalisés en matière de scolarisation et<br/>                d'accès aux formations supérieures.....</i>                 | 23 |
| b) <i>Soutenir l'accès à la formation professionnelle.....</i>  | 25 |
| c) <i>Veiller au déploiement des politiques d'accessibilité.....</i>  | 28 |

|    |   |    |
|----|---|----|
| 2. | Clarifier la gouvernance : renforcer le pilotage et la coordination entre les multiples acteurs en matière d'insertion professionnelle .....                                      | 29 |
|    | a) Renforcer le pilotage par l'État de la politique d'emploi en faveur des personnes en situation de handicap .....   | 29 |
|    | b) Adapter les conditions de fonctionnement des organismes de placement et des fonds d'insertion et renforcer le rôle des maisons départementales des personnes handicapées ..... | 30 |
| 3. | Adapter l'obligation d'emploi, simplifier les démarches et poursuivre les actions de formation et d'information .....   | 31 |
|    | a) Adapter le champ de l'obligation d'emploi .....  | 31 |
|    | b) Simplifier les démarches pour les travailleurs et les employeurs .....   | 32 |
|    | c) Poursuivre les actions d'information, de formation et d'amélioration de la gestion des ressources humaines .....   | 33 |
| 4. | Rapprocher de l'emploi en milieu ordinaire les publics qui en sont plus éloignés .....  | 34 |
|    | a) Multiplier les passerelles entre le secteur protégé et le milieu ordinaire de travail .....  | 34 |
|    | b) Poursuivre le soutien aux entreprises adaptées et supprimer la notion d'« efficacité réduite » .....   | 35 |
|    | c) Améliorer l'évaluation de l'employabilité et encourager le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés .....                                    | 37 |
| 5. | Prévenir la désinsertion professionnelle .....  | 40 |
|    | <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....   | 45 |
|    | <b>ANNEXES</b> .....  | 47 |
|    | ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....   | 47 |
|    | ANNEXE 2 : LES AIDES DE L'ASSOCIATION DE GESTION DU FONDS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES (AGEFIPH) .....  | 51 |
|    | ANNEXE 3 : ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ CONCERNANT L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN EUROPE .....  | 53 |

## INTRODUCTION

La mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » poursuit essentiellement deux objectifs : contribuer à assurer un revenu minimum à ceux qui, pour des raisons familiales ou de santé, ne peuvent subvenir à leurs besoins par le travail, d'une part, et les accompagner vers une insertion professionnelle durable, d'autre part. Le budget de la mission pour 2011 s'élève à 12,3 milliards d'euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagements. Il permet de retracer une part importante de l'effort financier consacré par l'État à la politique volontariste qu'il conduit en faveur de la solidarité, de la cohésion sociale et de l'égalité des chances, en lien avec de multiples acteurs, notamment les associations, les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Cette mission comporte cinq programmes dont l'un, intitulé « Handicap et dépendance », concentre près de 80 % des crédits de celle-ci <sup>(1)</sup>. En effet, les crédits demandés pour 2011 au titre de ce programme s'élèvent à 9,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement – dont près de 7 milliards d'euros pour la seule allocation aux adultes handicapés (AAH) –, soit une augmentation de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010. Ces moyens importants permettront en particulier la poursuite du plan de revalorisation du montant de l'AAH de 25 % sur la période 2008-2012, conformément à l'engagement du Président de la République, ainsi que la création de places nouvelles dans les établissements et services d'aide par le travail.

Dans un contexte budgétaire contraint et alors que la réduction des dépenses publiques apparaît, plus que jamais, comme une impérieuse nécessité pour s'engager durablement sur la voie du redressement de nos comptes publics, cet effort financier significatif, consenti au nom de la solidarité nationale, mérite particulièrement d'être salué. Il traduit clairement la volonté de préserver le financement des interventions sociales en faveur des personnes handicapées et de poursuivre la dynamique impulsée par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et réaffirmée à l'occasion de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008. Alors que les besoins d'aide à l'autonomie concernent aujourd'hui un nombre croissant de familles, l'amélioration des conditions de vie des personnes handicapées et dépendantes reste ainsi une priorité majeure du Gouvernement.

(1) Outre le programme relatif au handicap et à la dépendance, la mission comprend les programmes suivants : « Actions en faveur des familles vulnérables », « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », « Égalité entre les hommes et les femmes » et « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales ».

L'analyse détaillée des crédits relevant de la compétence du rapporteur spécial de la commission des finances, votre rapporteur pour avis a choisi de consacrer cet avis budgétaire à la question de l'emploi des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail, en vue de dresser un état des lieux de la situation actuelle et des évolutions intervenues depuis la loi du 11 février 2005, d'évaluer l'efficacité des politiques publiques conduites dans ce domaine et d'identifier les freins à l'emploi ainsi que les mesures susceptibles d'améliorer le dispositif actuel.

Dans cette perspective, 83 personnes, dont la liste figure en annexe, ont été entendues au cours de 37 auditions. Qu'ils soient tous remerciés ici pour leur contribution précieuse à la préparation de ce rapport.

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Votre rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 20 septembre. A cette date, **36 %** des réponses au questionnaire budgétaire – qui ne comptait pourtant que 30 questions – lui étaient parvenues. A la date butoir, ce pourcentage était de **63 %**.

## I.- UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS DU PROGRAMME « HANDICAP ET DÉPENDANCE » POUR 2011

Le programme n° 157 « Handicap et dépendance » de la mission interministérielle « Solidarité, insertion et égalité des chances » regroupe essentiellement des crédits destinés aux personnes handicapées. Les crédits demandés pour 2011 au titre de ce programme s'élèvent à 9,88 milliards d'euros en autorisations d'engagements et en crédits de paiement, soit une progression de plus de 8,5 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2010, qui étaient déjà en hausse de plus de 5 % par rapport à 2009. À périmètre constant, les crédits progressent de 8,3 % en 2011.

Piloté par la direction générale de la cohésion sociale, ce programme comporte six actions d'inégale importance, dont les quatre premières concernent le champ du handicap. Les moyens du programme sont essentiellement destinés aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), en vue d'encourager l'activité professionnelle des personnes handicapées, et surtout à la prise en charge des ressources minimales garanties aux personnes handicapées, principalement l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ces deux actions (n<sup>os</sup> 2 et 3) représentent ainsi 9,81 milliards d'euros, soit 99 % des crédits du programme.

### Évolution et répartition par action des crédits demandés pour 2011 au titre du programme n° 157 « Handicap et dépendance »

(en millions d'euros et en crédits de paiement)

| Numéro et intitulé de l'action                     | Crédits ouverts en LFI 2010 | Projet de loi de finances pour 2011                                   |                               | Évolution 2011/2010 |
|--|-----------------------------|---|-------------------------------|---------------------|
|  |                             | En montant  | En % des crédits du programme |                     |
|  |                             | 01. Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées | 22,1                          |                     |
| 02. Incitation à l'activité professionnelle (ESAT) | 2 532,9                     | 2 606,2   | 26,4 %                        | + 2,9 %             |
| 03. Ressources d'existence (dont AAH)              | 6 524,2                     | 7 208,2   | 72,9 %                        | + 10,5 %            |
| 04. Compensation des conséquences du handicap      | 17,3                        | 15,8  | 0,2 %                         | - 8,7 %             |
| 05. Personnes âgées                                | 2,5                         | 2,0   | - 0 %                         | - 20 %              |
| 06. Pilotage du programme                          | 5,8                         | 4,3   | - 0 %                         | - 25 %              |
| <b>Total des crédits du programme</b>              | <b>9 104,9</b>              | <b>9 883,7</b>  | <b>100 %</b>                  | <b>+ 8,5 %</b>      |

LFI : loi de finances initiale \* : changement de périmètre intervenu sur cette action (transfert de crédits issus de deux autres programmes, cf. infra)

Source : tableau réalisé d'après les données présentées dans le projet de loi de finances de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » annexé au projet de loi de finances pour 2011

Les crédits du programme doivent également permettre à l'État d'apporter sa contribution au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), à hauteur de 47,2 millions d'euros, ainsi qu'à la

compensation des conséquences du handicap, pour un montant de 15,8 millions d'euros (actions n° 1 et 4). À ce dernier titre, des subventions sont prévues pour les cinq instituts nationaux de jeunes aveugles et de jeunes sourds ainsi que pour le Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels de Chambéry.

Enfin, les deux dernières actions (n° 5 et 6) du programme sont consacrées :

– aux personnes âgées (2 millions d'euros), ces crédits étant destinés au subventionnement d'une dizaine d'associations ainsi qu'au financement du dispositif de lutte contre la maltraitance, qui repose notamment sur une plate-forme nationale d'accueil téléphonique et un réseau de proximité pour le traitement des cas de maltraitance signalés ;

– au pilotage du programme (4,3 millions d'euros), afin de financer les subventions aux associations nationales dites « têtes de réseau », qui jouent un rôle primordial pour le soutien des personnes handicapées et de leurs familles, la contribution à l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), ainsi que les dotations aux centres régionaux d'aide à l'enfance et à l'adolescence inadaptée et aux centres d'information sur la surdité.

#### A. L'APPUI AU FONCTIONNEMENT DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'action n° 1, intitulée « *Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées* », recouvre la participation de l'État au fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Instituées par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées<sup>(1)</sup>, les maisons départementales sont chargées d'accueillir les personnes handicapées, de les informer, d'organiser l'instruction des demandes de prestations et d'orientation, l'évaluation des besoins des personnes, ainsi que le fonctionnement des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées<sup>(2)</sup> (CDAPH). Elles permettent ainsi d'offrir aux personnes handicapées un accès unique aux droits et prestations, à la formation et à l'emploi, ainsi qu'aux établissements d'accueil, tout en facilitant leurs démarches.

Constituées sous la forme de groupement d'intérêt public, dont l'État est membre de droit, les MDPH sont placées sous la tutelle administrative et financière des départements. L'État s'est engagé à apporter sa contribution en moyens

(1) Dispositions codifiées aux articles L. 146-3 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

(2) La commission prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée, sur la base de l'évaluation réalisée par une équipe pluridisciplinaire et du plan de compensation proposé. Elle est notamment compétente pour attribuer la prestation de compensation du handicap, reconnaître la qualité de travailleur handicapé, se prononcer sur les mesures facilitant l'insertion scolaire, etc.

humains et financiers, à hauteur des moyens consacrés aux dispositifs auxquels les maisons départementales ont succédé : les commissions d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP), les commissions départementales d'éducation spéciale (CDES) et les sites pour la vie autonome.

En 2011, il est tout d'abord prévu de reconduire la dotation de 21,7 millions d'euros prévue pour 2010. Ces crédits permettent de compenser financièrement une partie des personnels qui auraient dû être mis à disposition par l'État et qui sont partis à la retraite ou ont réintégré leur administration d'origine, ainsi que de reconduire la dotation forfaitaire annuelle correspondant au montant antérieurement alloué pour le fonctionnement des sites pour la vie autonome.

Par ailleurs, des crédits en provenance de deux autres programmes<sup>(1)</sup> sont transférés vers cette action n° 1, à hauteur de 25,5 millions d'euros, pour la compensation financière des postes vacants et le fonctionnement des MDPH (crédits correspondant au stock de postes vacants en 2010). Du fait de ce changement de périmètre, qui permet d'accroître la lisibilité de l'architecture budgétaire, les crédits de cette action devraient passer de 21,7 à 47,2 millions d'euros en 2011. Ces dispositions visent à garantir aux maisons départementales les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions.

#### B. LA POURSUITE DU PLAN DE CRÉATION DE PLACES EN ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES D'AIDE PAR LE TRAVAIL

L'action n° 2 relative à l'incitation à l'activité professionnelle recouvre les crédits d'intervention destinés au financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et à l'aide au poste qui leur est versée au titre de la rémunération garantie des travailleurs handicapés<sup>(2)</sup>.

Les ESAT sont des établissements médico-sociaux qui, après orientation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), accueillent des adultes handicapés ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la capacité normale et qui, de ce fait, ne peuvent momentanément ou durablement exercer une activité professionnelle en milieu ordinaire. Ces établissements proposent aux personnes handicapées des activités diverses à caractère professionnel, ainsi qu'un soutien médico-social et éducatif. Ils relèvent du secteur « protégé » par opposition au milieu « ordinaire » de travail<sup>(3)</sup>.

(1) Il s'agit des programmes n° 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* » et n° 155 « *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* », qui sont des « programmes support » comprenant surtout des dépenses de personnel.

(2) L'aide au poste vise à compenser les charges supportées par les établissements au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés. Les travailleurs handicapés admis en ESAT perçoivent une rémunération garantie composée d'une part financée par l'établissement, qui doit être d'un montant supérieur à 5 % du salaire minimum, et d'une part financée par l'État, qui ne peut excéder 50 % du salaire minimum.

(3) Voir également, sur ce point, le graphique sur l'accès à l'emploi des personnes handicapées présenté dans la seconde partie du présent rapport.

En hausse de près de 3 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2010, les crédits prévus pour cette action en 2011 s'élèvent à 2,6 milliards d'euros, dont 1,2 milliard d'euros au titre des aides au poste et 1,4 milliard d'euros pour le fonctionnement des ESAT. Ces moyens permettront de financer les 117 211 places existantes et la poursuite du plan de création de places dans ces établissements, avec l'ouverture de 1 000 places prévue en 2011.

Le Gouvernement a, en effet, engagé une politique volontariste visant à accroître les capacités d'accueil des établissements sociaux et médico-sociaux pour personnes handicapées, en particulier les ESAT, afin de poursuivre le rééquilibrage territorial et résorber les listes d'attente des personnes orientées vers ces établissements. Dans le cadre du plan pluriannuel pour 2005-2007, 8 000 places ont ainsi été créées. Lors de la Conférence nationale du handicap du 10 juin 2008, le Président de la République a par ailleurs annoncé un nouveau plan pluriannuel pour permettre la création de 10 000 places dans ces établissements. Plus du tiers de ce plan a d'ores et déjà été réalisé, soit 3 400 places supplémentaires.

**Évolution depuis 2007 du nombre d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT), du nombre de places pour personnes handicapées et des crédits correspondants**

(montants des crédits exprimés en millions d'euros)

| Années      | Nombre d'ESAT | Nombre de places financées | Nombre de places installées | Crédits attribués en loi de finances initiale |
|-------------|---------------|----------------------------|-----------------------------|---|
| 2007        | 1 418         | 112 811                    | 111 161                     | 1 293, 8                                      |
| 2008        | 1 438         | 114 811                    | 113 439                     | 1 331, 4                                      |
| 2009        | 1 438         | 116 211                    | 115 032                     | 1 349, 9                                      |
| 2010        | 1 325         | 117 211                    | ND                          | 1 383, 3                                      |
| <b>2011</b> | <b>1 325</b>  | <b>118 211</b>             | <b>ND</b>                   | <b>1 399, 0</b>                               |

Nota : la différence entre le nombre d'établissements en 2009 et en 2010 ne correspond pas à des fermetures mais à un ajustement des données statistiques disponibles. ND : données non disponibles.

Source : ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique

Ces créations de place s'accompagneront de la poursuite de la politique engagée en 2009 afin d'assurer une meilleure allocation des ressources aux établissements, à travers un dispositif de plafonnement des tarifs (1).

Vous rapporteur pour avis se félicite enfin que, pour la première fois, une enveloppe de crédits soit prévue pour de soutenir les opérations d'investissement des ESAT, à hauteur de 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 million d'euros en crédits de paiement prévus en 2011. En effet, ces structures ne bénéficient pas de plan d'aide à l'investissement, comme c'est le cas pour d'autres établissements médico-sociaux. Au-delà des besoins de mises aux normes et de sécurité des personnes, il s'agit aussi de répondre à l'enjeu majeur de la modernisation et du développement de ce secteur, à travers une amélioration de l'outil productif.

(1) La fixation des « taux plafonds » vise à mieux prendre en compte la réalité des coûts et des besoins de financement des établissements, afin d'adapter au mieux les dotations qui leur sont attribuées.

**C. LA REVALORISATION DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS**

Représentant près de 73 % des crédits du programme « Handicap et dépendance », l'action n° 3 relative aux ressources d'existence a pour finalité de garantir aux personnes handicapées un minimum de ressources leur permettant de mener une vie autonome digne. Pour 2011, les crédits demandés pour cette action s'élèvent à 7,2 milliards d'euros, en progression de plus de 10 % par rapport à 2010.

Ces moyens permettent tout d'abord de financer l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), plus communément appelée « minimum invalidité », qui est une allocation différentielle servie en complément d'un avantage d'assurance invalidité ou d'assurance vieillesse. Elle est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité d'un régime de sécurité sociale (1) et des autres ressources de la personne concernée est inférieur à un plafond annuel égal, au 1<sup>er</sup> septembre 2010, à 7 929,8 euros pour une personne seule, le montant maximal de l'ASI étant de 4 560,9 euros par an pour un célibataire (soit environ 380 euros par mois). Une dotation de 270 millions d'euros est prévue en 2011 pour cette allocation, dont 96 000 personnes bénéficieront aujourd'hui.

L'essentiel des crédits de l'action n° 3 est destiné au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui est un minima social attribué aux personnes handicapées atteintes d'un taux d'incapacité d'au moins 50 %, sous certaines conditions présentées ci-dessous. Cette allocation est différentielle (2) et subsidiaire : les prestations d'invalidité ou d'assurance vieillesse doivent en effet être sollicitées en priorité. Elle peut être assortie de deux types de compléments : le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome.

**Les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**

Conformément aux articles L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale, l'AAH est attribuée sous réserve de remplir des conditions de résidence et de nationalité, de ressources et d'âge (supérieur à vingt ou à seize ans si la personne n'est plus considérée comme à charge pour le bénéficiaire des prestations familiales) et à partir d'un certain taux d'incapacité. Ainsi, la personne handicapée doit être atteinte :

- d'un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 % ;
- ou compris entre 50 % et 79 %, si le demandeur connaît une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi compte tenu du handicap », qui doit être reconnue par la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), siégeant au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

(1) La pension d'invalidité vise à compenser la perte de revenus d'un assuré lorsqu'il présente une invalidité réduisant, dans des proportions déterminées (fixées à deux tiers par décret, sa capacité de travail ou de gain, c'est-à-dire le montant hors d'état de se procurer, dans une profession quelconque, un salaire supérieur à une fraction (fixée à un tiers par décret) de la rémunération normale perçue dans la même région par des travailleurs de la même catégorie, dans la profession qu'il exerce avant la date de l'interruption de travail suivie d'invalidité ou de la constatation médicale de l'invalidité (article L. 341-1 du code de la sécurité sociale).

(2) Elle complète en effet les ressources du bénéficiaire jusqu'à un certain niveau : ainsi, lorsqu'une personne n'a aucune ressource, elle perçoit une AAH à un taux plein correspondant à ce niveau de ressources (soit 712 euros).

En fonction d'un guide-barème, conformément aux dispositions prévues par le décret n° 2007-1574 du 6 novembre 2007, le niveau d'incapacité est apprécié par la commission départementale, qui accorde le droit à l'allocation. Celle-ci est ensuite versée par la caisse d'allocations familiales ou de mutualité sociale agricole, dès lors que les conditions administratives relatives à l'âge, à la résidence et aux ressources sont remplies. Sur ce dernier point, les revenus du demandeur ne doivent pas dépasser un plafond annuel fixé à 8 543 euros pour une personne seule, ce plafond étant doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

Les crédits prévus en 2011 pour le financement de cette allocation, qui compte près de 885 000 bénéficiaires, permettront de poursuivre le plan de revalorisation de son montant de 25 % sur cinq ans, annoncé par le Président de la République en juin 2008. Ainsi, à l'issue du plan, son montant mensuel à taux plein, qui est actuellement de 711,9 euros – soit d'ores et déjà 90,7 euros de plus qu'en juin 2008 – sera porté à 776,6 euros.

Dans un contexte de réduction des dépenses publiques, il s'agit là d'un effort tout à fait considérable de la solidarité nationale, qui représente au total près de 1,4 milliard d'euros, avec une augmentation des crédits correspondants de 11 % entre 2011 et 2013, soit 740 millions d'euros supplémentaires. Il convient également de rappeler que les bénéficiaires de l'ASI pourront bénéficier d'une revalorisation de leurs ressources en demandant une AAH différentielle<sup>(1)</sup> : toutes les personnes handicapées disposant de faibles ressources seront ainsi concernées par la revalorisation souhaitée par le Président de la République. Parallèlement, l'augmentation de cette prestation doit s'accompagner d'une réforme des modalités d'attribution de la prestation afin d'harmoniser les pratiques et réduire les disparités territoriales, renforcer l'équité du dispositif actuel mais aussi favoriser l'emploi des allocataires, en particulier par une réforme des conditions de cumul entre l'AAH et les revenus d'activité ainsi qu'une meilleure évaluation de l'« employabilité » des personnes handicapées (sur ce point, cf. *infra*, la seconde partie du présent rapport).

Enfin, les normes transversales de réduction des dépenses de fonctionnement de l'État sont appliquées aux crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », qui assure le financement des fonctions supports<sup>(2)</sup> de plusieurs ministères sociaux. Ainsi, comme pour d'autres ministères, ces derniers voient leurs dépenses de fonctionnement courant (hors immobilier) diminuer de 5 % en 2011. Par ailleurs, les fonctionnaires partant à la retraite ne seront remplacés qu'à hauteur de 40 % en 2011.

(1) Les bénéficiaires de l'ASI ou d'une rente d'accident du travail d'un montant inférieur au montant de l'AAH à taux plein peuvent percevoir une AAH à taux partiel représentant la différence entre les deux allocations.

(2) Il s'agit de fonctions ne participant pas directement à la mise en œuvre opérationnelle des actions, mais indispensables à l'efficacité d'ensemble : elles correspondent aux fonctions dites d'état-major (direction générale, études, recherches et certaines formes de contrôle) et aux fonctions de gestion des moyens (personnel, budget et finances, communication, informatique...). En principe, dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), seules celles qui ne peuvent être réparties a priori par action opérationnelle sont isolées dans une action ou un programme « support ».

## II.- L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES EN MILIEU ORDINAIRE DE TRAVAIL : DES PROGRÈS INDÉNIEBLES, DES FREINS RESTANT À LEVER

L'intégration professionnelle des personnes handicapées joue un rôle essentiel pour leur participation à la société et leur accès à une vie autonome. La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a réaffirmé le principe de non discrimination, qui doit trouver son application dans le domaine de l'emploi, en favorisant l'accès, le maintien et le retour à l'emploi des travailleurs handicapés.

Conformément à l'esprit de cette loi fondatrice, et de manière plus affirmée que dans d'autres pays européens<sup>(1)</sup>, c'est en priorité par l'emploi en milieu ordinaire de travail que doit se réaliser l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Par référence aux établissements de travail spécialisés, regroupés sous l'appellation générique de milieu protégé, le milieu ordinaire de travail recouvre les entreprises du secteur privé et du secteur public, les administrations, les associations, les entreprises adaptées (anciennement « ateliers protégés ») ainsi que les centres de distributions de travail à domicile.

### A. L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES A PROGRESSÉ MAIS RESTE INFÉRIEUR AUX OBJECTIFS

L'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles définit 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 ». Ces dispositions sont issues de la loi du 11 février 2005, qui a notamment permis de reconnaître le handicap psychique. Le handicap peut être reconnu par différents organismes selon l'âge et la situation de la personne : en 2007, 2,7 millions de personnes avaient au moins une reconnaissance administrative de leur handicap<sup>(2)</sup>.

#### 1. Un cadre législatif rénové pour promouvoir l'emploi

##### a) Les conditions générales de reconnaissance du statut de travailleur handicapé et d'accès à l'emploi

Est considéré comme travailleur handicapé « toute personne dont les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par

(1) À cet égard, l'annexe n° 3 du présent rapport présente des éléments de droit comparé concernant l'emploi des personnes handicapées en Espagne, en Allemagne, en Belgique, en Italie et au Royaume-Uni.

(2) Tableau de bord sur l'emploi et le chômage des personnes handicapées. Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), août 2009.

