

Document
mis en distribution
le 19 septembre 2001

N° 3260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 septembre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES, FAMILIALES ET SOCIALES
(1) SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 3079) de M. Jean-François MATTEI *visant à
créer une commission d'enquête sur la situation des personnes handicapées en
France,*

PAR M. Francis HAMMEL,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Handicapés.

La *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales* est composée de : M. Jean Le Garrec , *président* ; M. Jean-Michel Dubernard , M. Jean-Paul Durieux , M. Maxime Gremetz , M. Édouard Landrain , *vice-présidents* ; Mme Odette Grzegorzulka , M. Denis Jacquat , M. Patrice Martin-Lalande , *secrétaires* ; M. Bernard Accoyer , Mme Sylvie Andrieux-Bacquet , M. Léo Andy , M. Gautier Audinot , Mme Roselyne Bachelot-Narquin , M. Jean-Paul Bacquet , M. Jean-Pierre Baeumler , M. Pierre-Christophe Baguet , M. Jean Bardet , M. Jean-Claude Bateux , M. Jean-Claude Beauchaud , Mme Huguette Bello , Mme Yvette Benayoun-Nakache , M. Serge Blisko , M. Patrick Bloche , Mme Marie-Thérèse Boisseau , M. Jean-Claude Boulard , M. Bruno Bourg-Broc , Mme Danielle Bousquet , Mme Christine Boutin , M. Jean-Paul Bret , M. Victor Brial , M. Yves Bur , M. Alain Calmat , M. Pierre Carassus , M. Pierre Cardo , Mme Odette Casanova , M. Laurent Cathala , M. Jean-Charles Cavallé , M. Bernard Charles , M. Michel Charzat , M. Jean-Marc Chavanne , M. Jean-Pierre Chevènement , M. Jean-François Chossy , Mme Marie-Françoise Clergeau , M. Georges Colombier , M. René Couanau , Mme Martine David , M. Bernard Davoine , M. Bernard Deflesselles , M. Lucien Degauchy , M. Marcel Dehoux , M. Jean Delobel , M. Jean-Jacques Denis , M. Dominique Dord , Mme Brigitte Douay , M. Guy Drut , M. Nicolas Dupont-Aignan , M. Yves Durand , M. René Dutin , M. Christian Estrosi , M. Michel Etiévant , M. Claude Evin , M. Jean Falala , M. Jean-Pierre Foucher , M. Michel Françaix , Mme Jacqueline Fraysse , M. Germain Gengenwin , M. Jean-Marie Geveaux , M. Jean-Pierre Giran , M. Michel Giraud , M. Gaétan Gorce , M. François Goulard , M. Gérard Grignon , M. Jean-Claude Guibal , Mme Catherine Génisson , M. Francis Hammel , M. Pierre Hellier , M. Michel Herbillon , Mme Françoise Imbert , Mme Muguette Jacquaint , M. Serge Janquin , M. Jacky Jaulneau , M. Patrick Jeanne , M. Armand Jung , M. Bertrand Kern , M. Christian Kert , M. Jacques Kossowski , Mme Conchita Lacuey , M. Jacques Lafleur , M. Robert Lamy , M. Pierre Lasbordes , M. André Lebrun , M. Michel Lefait , M. Maurice Leroy , M. Patrick Leroy , M. Michel Liebgott , M. Gérard Lindeperg , M. Lionnel Luca , M. Patrick Malavieille , M. Alfred F="2123.asp"> Mme Jacqueline Mathieu-Obadia , M. Didier Mathus ,

[M. Jean-François Mattei](#) , [M. Pierre Menjucq](#) , [Mme Hélène Mignon](#) , [M. Pierre Morange](#) , [M. Hervé Morin](#) , [M. Renaud Muselier](#) , [M. Philippe Nauche](#) , [M. Henri Nayrou](#) , [M. Yves Nicolin](#) , [M. Alain Néri](#) , [M. Bernard Outin](#) , [M. Dominique Paillé](#) , [M. Michel Pajon](#) , [M. Vincent Peillon](#) , [M. Bernard Perrut](#) , [M. Pierre Petit](#) , [M. Jean-Luc Prél](#) , [M. Jacques Rebillard](#) , [M. Alfred Recours](#) , [Mme Chantal Robin-Rodrigo](#) , [M. Marcel Rogemont](#) , [M. Yves Rome](#) , [M. Joseph Rossignol](#) , [M. Jean Rouger](#) , [M. Rudy Salles](#) , [M. André Schneider](#) , [M. Bernard Schreiner](#) , [M. Patrick Sève](#) , [M. Michel Tamaya](#) , [M. Pascal Terrasse](#) , [M. Gérard Terrier](#) , [Mme Marisol Touraine](#) , [M. Anicet Turinay](#) , [M. Jean Ueberschlag](#) , [M. Jean Valleix](#) , [M. Alain Veyret](#) , [M. Philippe de Villiers](#) , [M. Philippe Vuilque](#) , [Mme Marie-Jo Zimmermann](#) .

Sommaire

	Pages
introduction	5
<i>I.- Sur la recevabilité de la proposition de résolution</i>	7
<i>ii.- sur l'opportunité de la création d'une commission d'enquête</i>	9
<i>1. On ne peut laisser croire que les difficultés des personnes handicapées ne donnent pas déjà lieu à un effort important de la Nation</i>	9
<i>2. Les informations disponibles ne rendent pas indispensable la réalisation d'un bilan supplémentaire de l'état des besoins et des conditions de vie des personnes handicapées.</i>	
<i>11</i>	
TRAVAUX DE LA COMMISSION	
13	
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	
15	

introduction

Le 8 juin 2001, a été mise en distribution la proposition de résolution (n° 3079) déposée par MM. Jean-François Mattei, Jean-Louis Debré et Philippe Douste-Blazy tendant à créer une commission d'enquête sur la situation des personnes handicapées en France.

Cette commission serait chargée d'enquêter sur « *leurs conditions de vie et les conditions de leur prise en charge* » et aurait pour finalité « *d'analyser l'efficacité des aides qui leur sont allouées* ».

Selon l'usage, le rapporteur examinera la recevabilité de la proposition de résolution, avant de s'interroger sur l'opportunité de créer une telle commission d'enquête.

I.- Sur la recevabilité de la proposition de résolution

La recevabilité des propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête s'apprécie au regard des dispositions conjointes :

- de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La première exigence posée par ces textes est de « *déterminer avec précision* », dans la proposition de résolution, les faits pouvant donner lieu à enquête. En l'occurrence, la proposition de résolution apparaît suffisamment précise quand à son champ d'investigation, même si celui-ci est particulièrement vaste : conditions de vie, prise en charge et aides apportées aux personnes handicapées.

La seconde exigence concerne la mise en œuvre du principe de séparation des pouvoirs législatif et judiciaire et interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que ces poursuites sont en cours.

Par lettre du 13 juin dernier, Mme Marylise Lebranchu, garde des sceaux et ministre de la justice, a fait savoir à M. le président de l'Assemblée nationale que les faits qui ont motivé le dépôt de la présente proposition de résolution ne font pas l'objet de poursuites judiciaires.

La proposition de résolution est donc recevable.

ii.- sur l'opportunitÉ de la création d'une commission d'enquÊte

L'objet de la proposition de résolution : conditions de vie et de prise en charge et aides allouées aux personnes handicapées ne laisse personne indifférent, tant sont parfois aiguës les difficultés auxquelles sont confrontées les personnes handicapées et leur proches.

Nul n'est non plus resté indifférent aux décisions de la Cour de Cassation, « l'arrêt Perruche », qui a été confirmé et précisé par les décisions plus récentes du 13 juillet dernier. Cette jurisprudence et les vives réactions auxquelles elle a donné lieu ont été l'élément déclencheur de cette proposition de résolution comme l'explique son exposé des motifs. Elle crée, en effet, un contexte nouveau qui suscite des inquiétudes.

Il ne s'agit aucunement d'évacuer ces questions dont la commission des affaires culturelles, familiales et sociale s'est d'ailleurs déjà saisie lors de la table ronde qui a eu lieu le 29 mars dernier, mais elles doivent être replacées en perspective avec la situation actuelle des handicapés.

1. On ne peut laisser croire que les difficultés des personnes handicapées ne donnent pas déjà lieu à un effort important de la Nation

Il ne s'agit pas dresser le bilan détaillé des moyens qui sont consacrés aux personnes handicapés et qui fait l'objet d'un rapport pour avis spécifique de la commission chaque année à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances, mais simplement de rappeler quelques données essentielles.

L'effort de la Nation en direction des personnes handicapées est conséquent. Il s'élève pour 2001, et pour les seuls crédits budgétaires (hors assurance maladie) à 42 milliards de francs :

- 34 milliards pour le financement des ressources ;
- 7 milliards pour l'accueil et le travail protégé ;
- 1,1 milliard pour l'insertion et l'action sociale.

De surcroît, un renforcement du plan quinquennal précédent, des moyens nouveaux d'un total d'1,5 milliard sont affectés par le plan triennal 2000-2003, et ce plan est d'autant plus important - au-delà de ses aspects quantitatifs - qu'il est novateur : il traduit de nouvelles priorités vers la recherche d'une vie autonome pour les personnes handicapées.

En effet, ces sommes sont consacrées à la création de nouvelles places en établissement pour personnes lourdement handicapées mais aussi au développement des aides techniques, des services d'auxiliaire de vie, de l'interprétariat des centres d'action médico-sociale précoce et des autres services qui au quotidien apportent une aide indispensable.

Certes des sujets d'insatisfaction persistent et des avancées ont été réalisées comme l'illustrent les deux sujets spécifiques que sont celui des aides techniques et celui de l'intégration scolaire.

a) Les **aides techniques** apparaissent souvent comme complexes, limitées dans leur remboursement, prenant mal en compte l'innovation. Ces critiques, réelles, ont été entendues et ont ouvert la voie à la recherche de solutions nouvelles par une prise en charge globale.

En 2000, l'expérimentation des sites pour la vie autonome destinés à coordonner et adapter les aides et surtout à modifier l'approche de l'évaluation des besoins avait été lancée dans 15 départements. 28 nouveaux départements seront concernés en 2001 et les sites seront généralisés en 2003.

b) En matière d'**intégration scolaire**, le chemin à parcourir en cette rentrée encore est certes considérable. Mais la volonté d'agir s'est caractérisée au travers de mesures nouvelles assorties des moyens nécessaires. En effet, le plan « handiscol » lancé en 1999 se concrétise et il a été décidé de l'amplifier par des mesures très concrètes :

- ouverture des dispositifs collectifs de scolarisation (CLISS, UPI) à l'accueil des élèves atteints de déficiences motrices et sensorielles,
- développement des SESSAD,
- généralisation des centres d'action médico-sociale précoce à tous les départements,
- mise en place des groupes de coordination handiscol,
- poursuite de l'expérimentation des services d'auxiliaires d'intégration scolaire,
- affectation de crédits de l'éducation nationale à l'achat de matériel pédagogique adapté. Débloqués pour la première fois en 2000, ils sont désormais délégués aux académies en trois tranches annuelles 2001-2003 de 56 millions de francs chacune.

Quant à l'allocation d'éducation spéciale, sa réforme annoncée lors de la conférence de la famille sera examinée par l'Assemblée lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au mois d'octobre.

Beaucoup de problèmes demeurent bien sûr. L'accessibilité des lieux de vie privés comme collectifs est lacunaire. De manière générale, l'approche est trop souvent bureaucratique et administrative face à des situations personnelles extrêmement diverses mais toujours douloureuses. Mais la réponse concrète se trouve dans la volonté d'agir, dans la capacité d'innover et dans celle de débloquer les moyens nécessaires. A cet égard, on peut craindre qu'une commission d'enquête ne soit pas une réponse adéquate.

2. Les informations disponibles ne rendent pas indispensable la réalisation d'un bilan supplémentaire de l'état des besoins et des conditions de vie des personnes handicapées.

C'est un domaine où les associations, investies souvent d'un rôle de gestion, assurent en tout état de cause une veille vigilante et sont en dialogue constant avec le ministère.

Les structures d'expression et de travail existent telle le CNCPH, le conseil national consultatif des personnes handicapées.

Un simple aperçu du bilan et des propositions les plus récentes conduit à dresser la liste suivante :

- Bilan du Conseil économique et social sur la situation de handicap et le cadre de vie, réalisé par M. Vincent Assante.
- Rapport Hespel et Thierry sur les services d'aide aux personnes.
- Rapport Lyazid sur l'ensemble des aides techniques.
- Etude de Michel Fardeau, qui vient de procéder à une analyse comparative et prospective du système de prise en charge des personnes handicapées.

Les travaux parlementaires ne sont pas absents de ce bref panorama. Au-delà du rapport budgétaire annuel, la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale a dressé l'année dernière un état des COTOREP.

Ces travaux ne sont pas restés lettre morte. Sur le dernier point, par exemple, les moyens des COTOREP sont renforcés et la concertation locale est lancée sur la mise en œuvre de la fusion des deux sections de ces commissions.

Plus récemment, le délégué interministériel aux personnes handicapées, M. Patrice Ségal, s'est vu confier une mission sur l'amélioration de la vie des personnes aveugles et mal voyantes.

Enfin, à la suite du recours en indemnisation des parents d'enfants handicapés, la ministre déléguée à la famille et aux personnes handicapées a ouvert « *une réflexion globale sur les relations entre éthique et handicap* » avec les associations, le mouvement familial, les mouvements de pensée. Les conclusions de ces travaux sont attendues à l'automne. Ce débat a déjà été engagé par la préparation d'un séminaire qui aura lieu en octobre à l'initiative de la ministre déléguée aux handicapés et qui réunira des experts, ainsi que des représentants des associations et de toutes les sensibilités politiques. Il sera prolongé par la tenue d'un colloque organisé par l'UNAPEI et la Mutuelle Intégrance les 7 et 8 novembre prochains au cours duquel Mme Ségolène Royal interviendra. Après ces séminaires, une session du CNCPH permettra de consulter les personnes handicapées elles-mêmes à travers les associations qui les représentent.

Au début de l'année 2002, la ministre présentera un bilan de la mise en œuvre

des plans pluriannuels permettant de disposer d'un état des lieux précis sur la base duquel une nouvelle programmation pourra être établie. Parallèlement, la révision de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées sera mise en chantier, donnant lieu à de larges échanges et consultations permettant d'actualiser l'ensemble des orientations des politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap en prenant en compte l'évolution des mentalités et la transformation des conceptions internationales du handicap (par exemple, le droit à compensation).

On peut donc douter de l'utilité d'une commission d'enquête. D'une part, parce que les handicapés et leurs familles attendent du Parlement autre chose qu'un énième bilan, surtout s'il est très général. D'autre part, parce que les réponses véritables résident avant tout dans le déblocage de moyens et dans la capacité de formuler des solutions nouvelles.

En outre on ne peut négliger un argument technique. Compte tenu du calendrier parlementaire, le fait de proposer aujourd'hui de créer une commission d'enquête est paradoxal dans la mesure où cette commission ne pourra être constituée au mieux qu'en octobre, puisqu'elle doit donner lieu à une inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée et à un vote en séance publique. De sorte qu'en réalité elle n'aura que deux à trois mois pour travailler.

Le rapporteur observe que, personnellement, et en tant que rapporteur pour avis depuis trois ans, il n'a pas, ainsi que d'autres députés de tous les groupes, attendu la fin de la législature pour suivre de près ces questions et dénoncer les carences de l'action publique, chaque fois qu'il les avait constatées. Il estime être donc bien placé pour affirmer qu'une commission d'enquête apporterait plus d'illusions que de résultats concrets.

Le rapporteur conclut donc au rejet de la proposition de résolution.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné, sur le rapport de M. Francis Hammel, la présente proposition de résolution au cours de sa séance du mercredi 12 septembre 2001.

Après l'exposé du rapporteur, **M. Jean-François Mattei** a fait part du sentiment de déception qu'il avait éprouvé à l'écoute de l'argumentaire du rapporteur. Il a souligné que l'élément déclencheur de cette proposition était l'arrêt Perruche de la Cour de cassation et que les conséquences de cette décision n'avaient toujours pas été traitées. Il a rappelé que dès la publication de cette décision, il avait proposé un amendement visant à interdire la réparation du préjudice du fait de la naissance. Adopté en commission, cet amendement avait été rejeté en séance, Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, ayant demandé le temps de la réflexion et la saisine du comité national d'éthique, lequel a rendu un avis identique à l'approche des auteurs de l'amendement. Un an après l'arrêt Perruche, il serait temps que le Parlement se saisisse du problème.

Le rapporteur n'a pas voulu voir la réalité en face et s'est contenté de jouer son rôle, c'est-à-dire de suivre la ligne du Gouvernement en vantant les réalisations de celui-ci. Mais ce discours ne tient pas face aux difficultés quotidiennes rencontrées par les handicapés et leurs familles sur le terrain. Le choix de garder ou non un enfant destiné à naître handicapé est biaisé, quand on connaît les combats au quotidien que doivent mener les parents d'enfants handicapés. Dans cette perspective, la création d'une commission d'enquête n'est en rien une panacée mais elle constitue du moins un signal fort en direction de familles en détresse et maintenant gagnées par la culpabilité d'avoir choisi la vie malgré tout.

Le président Jean Le Garrec a rappelé qu'il avait pris lui-même l'initiative de l'organisation d'une table ronde sur l'arrêt Perruche présidée par M. Claude Evin. Celle-ci a regroupé de nombreux et éminents intervenants, lesquels ont conclu qu'il était trop tôt pour légiférer. La jurisprudence a connu de nouveaux développements. Il convient d'en analyser la portée avec soin. L'initiative de Mme Ségolène Royal d'approfondir collectivement la réflexion est excellente. Dans un premier temps, il a été décidé de ne pas légiférer. Faudra-t-il aller plus loin ? Pourquoi pas ? Aujourd'hui cependant la question n'est pas là. C'est celle de la place des handicapés dans notre société. C'est vrai que pour les familles, il s'agit d'un combat au quotidien mais on ne peut nier que l'effort de la Nation est impressionnant et que les dernières initiatives du Gouvernement vont encore améliorer la situation. Le rapporteur a dressé un état des actions menées. Les moyens qui leur sont consacrés sont-ils suffisants ? Le débat budgétaire permettra de vérifier que les moyens dégagés pour le plan d'action triennal sont à la hauteur.

Une commission d'enquête aiderait-elle à améliorer la situation ? L'abondance des propositions de résolutions visant à en créer a tendance à en affaiblir la portée. Le dépôt de la présente résolution n'est pourtant pas inutile : il fournit, par le biais du travail mené par le rapporteur et des contacts pris par le président avec le Gouvernement, un éclairage supplémentaire sur la question. Néanmoins, la commission d'enquête ne constitue pas une réponse pertinente aux questions posées.

Mme Hélène Mignon a relevé l'existence de deux questions bien distinctes : la première a trait à la naissance de l'enfant handicapé, la seconde tient à la vie de l'enfant puis de l'adulte handicapé et des difficultés d'insertion qu'il rencontre. Un nouveau point sur les institutions pour handicapés et les places qu'elles offrent n'est pas la priorité majeure ; ces informations peuvent être obtenues par d'autres voies. En revanche, il faut progresser dans l'intégration quotidienne des handicapés.

Le rapporteur a rappelé que la question des handicapés ne se limitait pas aux conclusions à tirer de l'arrêt Perruche, mais concernait également les conditions de vie et la prise en charge des handicapés. C'est pourquoi, son argumentaire dressait avant tout un état des lieux de la situation ; il ne constituait aucunement une apologie de l'action gouvernementale. Au-delà de l'action publique, il faut bien voir que les résistances face à l'intégration des handicapés viennent de la société et appellent de celle-ci un regard différent.

Contrairement aux conclusions du rapporteur, la commission a **adopté** la proposition de résolution sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des affaires culturelles, familiales et sociales demande à l'Assemblée nationale d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête sur la situation des personnes handicapées en France

Article unique

Il est créé, en application des articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, une commission d'enquête de trente membres afin d'étudier la situation des personnes handicapées en France. A cette fin, il conviendra en particulier d'analyser leurs conditions de vie et les conditions de leur prise en charge par les différentes structures mises en place par les pouvoirs publics. Par ailleurs, il conviendra d'analyser l'efficacité des aides qui leur sont allouées.

3260 - Rapport de M. Francis Hammel (Commission des affaires) sur la proposition de résolution (n° 3079) de M. Jean-François Mattei visant à créer une commission d'enquête sur la situation des personnes handicapées en France.