

— 1 —

NOMINATION

A UN ORGANISME EXTRAPARLEMENTAIRE

M. le président. En application de l'article 25 du règlement, j'informe l'Assemblée que M. Foyer a été nommé membre de la commission chargée de proposer un code des libertés fondamentales de l'individu dès la publication de sa candidature au *Journal officiel* de ce jour, vendredi 13 décembre 1974.

— 2 —

MESURES EN FAVEUR DES HANDICAPES

Discussion d'un projet de loi.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées (n^{os} 951, 1353).

La parole est à M. Jacques Blanc, rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales.

M. Jacques Blanc, rapporteur. Mesdames, messieurs, permettre à tout membre de notre société, quelles que soient ses possibilités intellectuelles, motrices ou sensorielles, de trouver les conditions de vie et de travail qui garantissent l'épanouissement maximum de toutes ses potentialités est un acte de justice et de solidarité.

C'est dans cette voie que M. le Président de la République nous engageait lui-même en déclarant l'été dernier, alors qu'il inaugurerait un centre pour grands handicapés : « L'heure est venue d'affirmer les droits fondamentaux des personnes handicapées avec lesquelles notre société doit réapprendre à vivre ».

Le projet de loi qui nous est aujourd'hui soumis doit nous permettre d'avancer dans cette direction.

Certes, depuis de nombreuses années, des efforts importants ont été consentis — il serait malhonnête de les nier — qui ont surtout concerné les enfants handicapés, dans les domaines de la prévention, des équipements et de la formation des personnels spécialisés.

Mais ces mesures, prises au coup par coup, ont donné naissance à une législation complexe. Aussi, est-il nécessaire d'appréhender aujourd'hui l'ensemble des problèmes des handicapés.

Par ailleurs, ces efforts sont aujourd'hui insuffisants, compte tenu du chemin que nous avons parcouru dans notre prise de conscience des devoirs que l'existence des handicapés impose à notre société.

Il convient donc de simplifier et de coordonner la législation et aussi de franchir une nouvelle étape dans la voie de la solidarité.

Cette détermination d'aller de l'avant vous anime, monsieur le secrétaire d'Etat, nous l'avons constaté et, en ma qualité de rapporteur, j'ai toujours trouvé chez vous et vos services la ferme volonté d'améliorer ce projet de loi et un interlocuteur désireux de collaborer pleinement avec le Parlement pour faire en sorte que ce projet réponde à l'attente, ô combien justifiée, des handicapés et de leurs familles.

Je ne reprendrai pas l'étude de la législation actuelle qui figure dans mon rapport écrit. Mais je voudrais, pour mieux faire saisir notre démarche, préciser dans quel état d'esprit nous avons abordé les problèmes posés par les handicapés. J'analyserai ensuite les grandes lignes du projet tel qu'il est déposé et je présenterai, enfin, les propositions de la commission qui, si elles sont acceptées par le Gouvernement, nous paraissent de nature à donner une dimension nouvelle au projet.

Celui-ci a pour but, non pas de satisfaire des préoccupations intellectuelles, mais d'apporter des solutions vraies à des problèmes réels. Notre seul souci est donc celui de l'efficacité, laquelle impose de considérer la réalité telle qu'elle est. Car ce n'est pas en niant les faits, même s'ils sont pénibles, que l'on peut agir sur eux.

Dans cette démarche, il convenait d'échapper à deux dangers : celui de se résigner à la situation, donc de ne rien espérer et ne rien entreprendre ; celui de se laisser enfermer dans

une vision intellectuelle et utopique et de céder à une sensibilité qui, lorsqu'elle devient sensiblerie, ne peut qu'engendrer une pitié dont les handicapés n'ont que faire.

Cette réalité, quelle est-elle ?

Pour les enfants handicapés, grâce à certaines mesures, nous devons augmenter considérablement le nombre de ceux qui pourront partager la vie quotidienne des élèves et des apprentis. Mais nous ne pouvons oublier pour autant que la nature du handicap exige, pour certains une adaptation de cette éducation, pour d'autres l'existence de centres spécialisés relevant du secteur sanitaire et social.

Quant au problème posé par les handicapés adultes, il ne comporte ni réponse unique, ni réponse figée, ni réponse définitive. Certes, notre ambition est de tout mettre en œuvre pour augmenter le nombre des handicapés capables de partager la vie quotidienne et la vie professionnelle de tous les Français. Il nous appartient de faire tomber ces barrières que toute société, quel qu'en soit le type, ne manque pas de dresser, au fur et à mesure que s'intensifie et se concentre la vie en groupe, devant ceux qui éprouvent les plus grandes difficultés pour vivre et pour agir.

Il est essentiel de permettre au handicapé d'accéder au logement, de se déplacer, de communiquer, de rompre son isolement afin qu'il se sente membre à part entière de la communauté nationale.

Cependant, quels que soient nos efforts, certains handicapés adultes ont besoin de protections particulières, individuelles ou collectives, dans leur travail et dans leur vie.

Les uns ne peuvent occuper un poste de travail, même aménagé, dans les entreprises ordinaires. Pour eux, le cadre de travail doit être adapté et c'est la vocation des ateliers protégés.

D'autres ne pourront accéder à une activité régulière et continue, donc productive, dans ce cadre particulier, que grâce à la présence permanente à leur côté d'un personnel spécialisé et c'est la vocation des centres d'aide par le travail.

Dans leur vie quotidienne, force est de reconnaître que tous les handicapés adultes ne trouvent pas ce soutien, cet appui indispensable, d'abord parce que le milieu familial ne peut pas toujours le leur fournir, ensuite parce que celui-ci disparaît ou vieillit en même temps que vieillit le handicapé.

Il nous appartient alors de les accueillir, soit dans des foyers logements, soit dans des centres d'hébergement, c'est-à-dire dans des structures collectives certes, mais qui, respectant une dimension humaine, leur permettront d'exercer pleinement leurs responsabilités.

Enfin, nous devons admettre qu'un certain nombre de grands handicapés — poly-handicapés le plus souvent — ne peuvent accéder à cette activité régulière et continue, même à faible rendement, que suppose un centre d'aide par le travail, ni à ce minimum d'autonomie qu'exige la vie dans un foyer logement ou un centre d'hébergement. Pour eux doivent être créées des structures spécialisées d'accueil qui, relevant du secteur sanitaire, apporteront, outre les soins, l'animation de la vie quotidienne et cette chaleur humaine dont ont tellement besoin les grands handicapés.

Nous devons aussi reconnaître notre impuissance à préciser d'emblée les possibilités réelles des handicapés, car celles-ci évoluent d'une manière imprévisible, comme à définir la formule de protection correspondant aux possibilités réelles du handicapé à chaque moment de son existence et en fonction des exigences de la société qui se modifient sans cesse, mais qu'il nous appartient d'infléchir dans un sens toujours plus favorable à ceux qui se trouvent en difficulté.

C'est dire toute l'importance des structures légères constituées par les centres de préorientation, les équipes de placement ou de suite chargées d'établir des ponts et des passages entre les différentes formules qui assurent un degré de protection variable.

C'est en fonction de cette analyse de la situation réelle des handicapés que nous pouvons examiner le projet de loi qui nous est soumis et présenter les propositions de la commission.

Le projet ouvre trois grandes perspectives : il coordonne et simplifie ; il fait passer la protection des handicapés du stade de l'assistance à celui de la solidarité nationale ; il renforce leur protection et affirme leurs droits et les devoirs de la société à leur égard.

Une nécessaire coordination s'imposait et celle-ci apparaît dès l'article 1^{er} du projet par la création d'un comité interministériel qui coordonnera toutes les mesures prises, parfois d'une manière éparse, en matière d'adaptation et de réadaptation.

L'effort de coordination et de simplification est encore plus sensible à l'échelon départemental où n'existera plus désormais qu'une seule commission pour les enfants handicapés et une pour les handicapés adultes.

Cette commission, dotée de réels pouvoirs qu'il conviendra peut-être de limiter — j'y reviendrai tout à l'heure — aura compétence pour traiter de tous les problèmes posés par les handicapés : elle reconnaîtra la qualité même de handicapé, décidera de l'attribution des allocations, orientera vers les types d'établissements adéquats et imposera les prises en charge éventuelles.

Ainsi, seront supprimés ces va-et-vient permanents au cours desquels le handicapé et sa famille étaient ballottés d'organismes en organismes incapables de leur répondre. Désormais, le handicapé trouvera en face de lui un interlocuteur unique.

La simplification des procédures passe aussi par celle des allocations.

Aux trois allocations allouées, jusqu'à présent, tant aux enfants qu'aux adultes handicapés, seront désormais substituées une allocation unique pour les enfants et une pour les adultes.

Cette allocation, véritable prestation familiale, est destinée à soulager les familles des handicapés et elle pourra être majorée d'un complément quand l'importance du handicap entraîne une surcharge financière dans la vie quotidienne, scolaire ou professionnelle.

Commission unique, allocation unique, le projet de loi, partant du système de l'assistance, nous achemine vers celui de la solidarité nationale.

Cela se traduit d'abord par la suppression définitive de toute référence à l'obligation alimentaire. Aucune enquête ne sera plus effectuée sur les ressources familiales pour décider de l'attribution d'une allocation ou d'une prise en charge. C'est là une étape fondamentale qu'attendaient avec, ô combien d'impatience, les parents des handicapés.

Ensuite, est prévue la suppression de la récupération sur les successions des handicapés lorsque leurs héritiers sont le conjoint ou un enfant à charge. Je reviendrai d'ailleurs sur ce point, au nom de la commission, laquelle souhaite que cette disposition soit étendue à tous les enfants quels qu'ils soient.

Le projet affirme, enfin, les droits des handicapés et les devoirs de la société afin que ces droits passent dans la réalité.

D'abord, pour les enfants handicapés, il affirme le droit à l'éducation et à la formation.

Droit à l'éducation classique — et, pour cela, il faut améliorer la « réceptivité » des classes le plus souvent possible — mais aussi droit à l'éducation spéciale lorsqu'à l'action pédagogique doivent s'associer les actions éducatives, médicales et paramédicales. Cette éducation peut parfois revêtir le caractère d'une formation spécifique associant des techniques très particulières telles que le maternage lorsqu'il s'agit des très grands handicapés intellectuels.

Mais aussi droit à la gratuité de cette éducation. Dans le projet de loi, l'Etat s'engage à prendre, lui-même en charge tout ce qui relève du secteur de l'éducation proprement dite. Il impose dans cette loi aux différentes caisses d'assurance maladie de sécurité sociale de prendre en charge tout le reste, ce qui relève des soins et du secteur éducatif, médical ou paramédical. Quant à la prise en compte du surcoût induit pour la famille du fait du handicap, l'allocation d'éducation spéciale, fixée par référence aux cotisations d'allocations familiales, permettra aux familles d'être aidées dans leur surcharge financière. A cette allocation pourra s'ajouter un complément lorsque le degré du handicap le justifiera.

A la substitution des différentes allocations s'ajoute, en effet, un effort financier important. Jusqu'à présent, près de 75 000 enfants handicapés percevaient une allocation qui, en moyenne — il est difficile d'être précis, car il y avait trois sources — était de l'ordre de 80 francs par mois.

D'après les prévisions, 250 000 enfants handicapés pourront demain bénéficier de cette allocation d'éducation spéciale qui s'élève aujourd'hui à 160 francs et, lorsqu'elle est majorée, à 440 francs. C'est là un effort important.

Je tiens à souligner combien il est nécessaire de doter les commissions départementales de moyens suffisants. Incontestablement, un effort a déjà été accompli sur ce point puisque, en rapportant le budget de la santé, j'ai noté qu'étaient déjà inscrits les crédits nécessaires à leur fonctionnement. C'est la preuve de votre volonté, monsieur le secrétaire d'Etat ; mais je me devais de souligner cette nécessité.

Il faudra aussi poursuivre l'effort d'équipement. Mais soyons honnêtes et reconnaissons que, dans le domaine des enfants handicapés, un effort très sérieux d'équipement a été consenti. Certes tous les problèmes ne sont pas résolus ; mais 15 000 places ont été créées par an au niveau de l'éducation nationale et d'importants efforts ont été engagés tout au long du VI^e Plan, dans le domaine sanitaire et social, pour l'équipement des établissements destinés aux enfants handicapés.

Il faut coordonner ce qui existe, poursuivre l'effort entrepris en faveur des grands handicapés et surtout transformer l'aide à la pierre en aide à la personne — c'est la tendance qui se dessine au niveau du ministère de l'éducation — pour apporter un soutien indispensable à l'élève handicapé à travers des équipes médico-psychologiques, car un tel soutien est peut-être plus important aujourd'hui que la construction de nouveaux établissements.

Dans le domaine des adultes handicapés, le projet de loi affirme les droits des handicapés et aussi les devoirs de la société.

Il affirme d'abord le droit à la formation permanente, au travail et à un minimum de ressources garanti et ensuite le droit à la vie quotidienne.

Droit au travail et à un minimum de ressources : dans le texte qui nous est soumis, sont redéfinis les moyens de permettre à chaque travailleur handicapé d'entrer non seulement dans les entreprises privées mais également dans la fonction publique et dans les collectivités locales. Sur ce point, nous voulons que la nouvelle loi soit plus rapidement appliquée que celle de 1957, en particulier au niveau de la fonction publique. Il n'est pas admissible, je dirai même qu'il n'est pas tolérable qu'on laisse sans retouches ces critères — ô combien anachroniques et ridicules, j'ose le dire ici — qui empêchent nombre de handicapés d'avoir accès à la fonction publique. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. André Tourné. En la matière, l'Etat n'a jamais donné l'exemple !

M. Jacques Blanc, rapporteur. Le projet de loi affirme cette volonté et manifeste un changement d'orientation qui me paraît important.

Changement, d'abord, dans la conception même de l'organisme d'orientation des handicapés vers le travail. Les commissions départementales, qui pourront travailler en liaison très étroite avec l'agence nationale pour l'emploi, mais aussi avec les services de préorientation et les équipes de préparation et de suite du reclassement, doivent permettre de mieux connaître les possibilités, de mieux faire évoluer les mentalités des responsables de l'entreprise.

Il apparaît non pas un renoncement à la méthode qui consiste à punir quand la loi n'est pas appliquée mais une volonté affichée d'inciter. Cela me semble plus propre à faire changer les mentalités. Pour que les handicapés soient vraiment acceptés par les employeurs, vous avez décidé d'inciter financièrement les entreprises, l'Etat et les collectivités locales à aménager les postes de travail et à adapter l'outil de travail au handicapé lui-même ; vous avez voulu faciliter l'accès du handicapé à l'atelier ; vous avez même inscrit dans le projet de loi qu'il serait possible de renforcer le personnel des entreprises, lorsque cela serait nécessaire pour que les handicapés puissent accéder à des postes de travail.

M. André Billoux. Il faudrait leur en réserver !

M. Jacques Blanc, rapporteur. En outre, vous avez assuré à tout travailleur handicapé qu'il lui serait versé par l'employeur, dans le secteur normal, un salaire minimum égal au S. M. I. C. C'est là une mesure essentielle. Désormais tout travailleur handicapé travaillant dans le secteur normal percevra au moins 100 p. 100 du S. M. I. C. Un minimum de ressources est aussi garanti à ceux qui travailleront en atelier protégé, lesquels seront assurés de toucher un salaire minimum égal à 90 p. 100 du S. M. I. C. Dans cette différence entre les deux catégories

apparaît votre volonté manifeste de laisser, tout en assurant un minimum de ressources, un caractère incitatif aux décisions que vous prenez.

Sera aussi assuré l'octroi d'un minimum de ressources aux travailleurs des centres d'aide par le travail, minimum qui sera fixé par rapport à l'allocation vieillesse et qui atteindra 70 p. 100 du S. M. I. C. C'est là une étape fondamentale.

Nous voulons que soit reconnue la qualité de travailleurs à ceux qui sont dans un centre d'aide par le travail, même si l'importance de leur handicap — il faut bien le reconnaître — ne leur permet pas d'exercer tous les droits du salarié. Un effort s'imposait en leur faveur : vous l'avez fait, monsieur le secrétaire d'Etat.

Enfin, est prévu un minimum de ressources pour ceux qui ne peuvent accéder à une activité : l'allocation aux adultes handicapés qui sera au moins égale au minimum vieillesse. Si les intéressés ont besoin d'être assistés dans les actes essentiels de la vie, ils pourront désormais percevoir — modulée d'ailleurs — l'allocation pour tierce personne.

Mais il fallait penser aussi à ceux qui n'ont pas de famille et qui ne peuvent rester dans le cadre de la vie individuelle. Pour eux, sera désormais pris en charge sans qu'il soit jamais fait référence — je le répète — aux ressources de la famille, le prix de journée en centre d'hébergement ou en foyer d'hébergement, quand ce sera nécessaire.

Voilà, me semble-t-il, un certain nombre de droits affirmés et de mesures destinées à les faire passer dans la réalité.

Mais il y a aussi — et c'est peut-être le plus important — le droit à la vie quotidienne. Je l'ai dit : je ne crois pas que ce soit seulement dans des mesures législatives que l'on puisse affirmer et préciser tous les moyens propres à faire en sorte que le maximum de handicapés partagent la vie quotidienne de leurs concitoyens. Mais il faut tout de même prendre des mesures réglementaires qui, grâce à des conceptions architecturales nouvelles, grâce aussi à un effort d'imagination et de volonté — il suffit parfois d'élargir les dimensions standard des portes d'ascenseur, par exemple — peuvent permettre à un handicapé de vivre normalement. Il faut également faire preuve d'imagination et de volonté dans l'amélioration des moyens de transport en commun ou particulier, pour que les handicapés puissent se déplacer et communiquer.

Mais si ce projet de loi comporte des mesures positives, que personne ne peut nier — elles ont peut-être, monsieur le secrétaire d'Etat, le seul défaut d'être connues depuis un certain temps et donc considérées comme acquises, partant minimisées — la commission veut l'améliorer et étendre sa portée.

C'est pourquoi, monsieur le secrétaire d'Etat, je vous demande de tenir compte des propositions que je formulerai et notamment de reprendre à votre compte un certain nombre d'amendements qui sont tombés sous le couperet de l'article 40 de la Constitution après avoir été adoptés par les membres de la commission, quelle que soit leur appartenance politique...

M. Gilbert Schwartz. Oh !

M. Jacques Blanc, rapporteur. ... à l'exception des représentants du groupe communiste qui n'ont pas pris part au vote ou qui se sont abstenus dans un certain nombre de scrutins...

M. André Tourné. Après avoir expliqué pourquoi !

M. Jacques Blanc, rapporteur. ... alors que les représentants du groupe du parti socialiste et des radicaux de gauche ont participé à l'action que nous avons menée.

Mais il ne s'agit pas ici de faire de la politique ; il s'agit de prévoir les mesures nécessaires en faveur des handicapés. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

La commission propose d'inscrire dans la loi le droit de concertation des associations de handicapés, ou des associations de parents de handicapés, et elle vous demande, monsieur le secrétaire d'Etat, de bien vouloir la suivre dans cette voie, car il importe que ce droit figure dans la loi.

Nous vous demandons donc de créer un conseil consultatif auprès du comité interministériel, qui aurait à émettre des avis.

A cet effet, nous envisageons la présence d'experts qualifiés chargés de représenter les associations de handicapés au sein des commissions départementales qui décident de l'avenir de cette catégorie de citoyens. Cela marque notre volonté d'instaurer une concertation, point qui nous paraît essentiel.

La commission propose, en outre, de passer davantage encore de l'assistance à la solidarité. Elle vous demande de reprendre à votre compte l'amendement tendant à supprimer toute récupération lorsque les héritiers sont le conjoint ou les enfants, à charge ou non. Ainsi vous léveriez une hypothèque, vous marqueriez votre volonté définitive d'aller plus loin encore et vous feriez la démonstration, monsieur le secrétaire d'Etat, que cette volonté qui est la nôtre est aussi celle du Gouvernement.

Par ailleurs, la commission a également prévu des mesures supplémentaires tant en faveur des enfants que des adultes handicapés.

En ce qui concerne les enfants, nous souhaitons que l'allocation d'éducation soit étendue à tous ceux qui sont en externat ou en demi-internat, nous voulons surtout que soit prise en charge par l'Etat la totalité des frais de ramassage collectif et individuel qu'entraîne le handicap. Nous savons, en effet, ce que tout cela représente de charges supplémentaires pour les familles.

Nous souhaitons que l'orientation nouvelle, inscrite dans les commissions départementales, soit mise en œuvre — et cela est vrai aussi pour les adultes — dans le respect de la liberté des handicapés et de la liberté de choix de leur famille.

Sur ce point, nous ne remettons nullement en cause le principe fondamental du projet de loi qui tend à donner des pouvoirs de décision aux commissions départementales. Mais, soucieux de défendre toujours la liberté individuelle face aux organismes administratifs, nous voulons limiter les pouvoirs des commissions à l'orientation vers un type d'établissement, et non pas vers un établissement donné sauf circonstances exceptionnelles.

Nous ne voulons pas qu'au nom de principes tels que celui de la sectorisation, il soit possible d'imposer à des familles tel ou tel établissement. On peut le leur conseiller, on ne doit pas le leur imposer. (Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'Union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Et l'observation est aussi valable pour les adultes.

En ce qui concerne les droits des handicapés adultes, la commission propose d'introduire plusieurs éléments dans le texte du projet de loi, et d'abord une notion qui lui paraît nécessaire pour renforcer le caractère incitatif des interventions de la solidarité nationale.

Il doit être possible, moyennant des bonifications versées par l'atelier ou par l'employeur, de laisser au travail lui-même une sanction incitative. Certes, lorsque l'on veut être incitatif, on a aussi tendance à diminuer la garantie du minimum ; mais le maintien de ce minimum n'empêche nullement l'incitation au travail par le jeu des bonifications.

La commission voudrait aussi que les revenus provenant du travail n'entrent pas en ligne de compte lorsqu'on apprécie les ressources du handicapé lui-même. C'est déjà important. Mais il lui apparaît essentiel qu'au niveau de la prise en charge des prix de journée en atelier d'aide par le travail et des prix de journée en centre de rééducation, il n'y ait jamais de participation financière provenant du fruit du travail lui-même. Nous ne voulons pas que les handicapés paient pour pouvoir travailler. (Applaudissements sur les mêmes bancs.)

Ensuite, il est nécessaire que ce minimum de ressources soit toujours considéré comme un salaire et, par conséquent, qu'il serve de base, en atelier protégé et dans le secteur ordinaire de travail, au calcul des cotisations d'assurance maladie, de vieillesse et de chômage. Ainsi ferons-nous désormais rentrer dans le secteur normal de travail les travailleurs handicapés du secteur ordinaire ou des ateliers protégés. De telles propositions sont susceptibles d'aller dans le sens que nous avons indiqué.

Enfin, monsieur le secrétaire d'Etat, nous voudrions que ce projet de loi appréhende davantage l'ensemble des handicapés. Pour cela ont été déposés deux amendements acceptés par la commission et qui lui paraissent essentiels.

Il s'agit d'abord de s'occuper de ces enfants handicapés avant qu'ils ne soient soumis à l'obligation scolaire. Il nous a paru nécessaire de faire référence dans la loi à ces structures d'action médico-sociale précoce qui, s'articulant avec la protection maternelle et infantile et avec les médecins généralistes dont le rôle est important au moment des dépistages, doivent permettre de prévenir ou, tout au moins, de réduire l'installation d'un handicap.

C'est pour nous l'occasion d'intégrer ces actions dans tout ce qui se fait au niveau de la prévention. Car il ne faut pas laisser dire que rien n'est fait au niveau de la prévention, alors que, depuis le VI^e Plan, des programmes finalisés dits de périnatalité ont permis de faire baisser non seulement le taux de mortalité, mais le taux de morbidité, donc de réduire incontestablement le nombre des handicapés.

Nous avons voulu aussi appréhender dans la nouvelle loi ceux qui, adultes, sont les plus grands handicapés. J'en ai dit un mot tout à l'heure, mais j'y reviens, car il est essentiel de les faire échapper à l'échéance d'un quartier asilaire d'hôpital psychiatrique ou d'un lit d'hospice alors qu'ils n'ont que vingt ans. Il faut donc prévoir des centres de soins susceptibles de leur apporter cette animation quotidienne de la vie et cet éveil à des activités extérieures.

Monsieur le secrétaire d'Etat, si vous acceptez ces propositions de la commission, que je n'ai fait que résumer, si vous donnez au projet de loi une dimension nouvelle, vous répondrez à la demande des handicapés. Notre rôle à nous, parlementaires, ne se limite pas au vote de la loi. Nous nous devons d'en suivre l'application.

Vous savez notre volonté que les décrets d'application soient publiés le plus rapidement possible, que les crédits nécessaires soient inscrits au budget pour que la loi soit bien appliquée, que les commissions départementales soient dotées des moyens adéquats et que l'équipement prévu soit réalisé.

Je prends dès à présent l'engagement de m'employer, si je récite le rapporteur du budget de la santé, à bien cerner les crédits qui seront inscrits dans les budgets futurs pour qu'une solution positive soit donnée à ces problèmes.

Ce projet de loi n'a rien de négligeable, mes chers collègues, puisqu'il entrainera en année pleine une dépense de 1 milliard 700 000 000 de francs en mesures nouvelles, ce qui représente les crédits affectés au budget de la jeunesse et des sports pour 1975. J'aimerais, monsieur le secrétaire d'Etat, que vous nous confirmiez ce que vous avez indiqué en commission au sujet de son financement.

Aurons-nous assumé toutes nos responsabilités une fois que nous aurons adopté cette loi et veillé à son application? Je ne le crois pas.

Il nous appartient, à nous élus, de faire en sorte qu'à cette occasion se déclenche au sein de notre pays un vaste mouvement de solidarité vis-à-vis des handicapés dans la vie quotidienne, car leur situation ne dépend pas seulement de la loi, mais aussi des réactions psychologiques et affectives de chacun à leur égard.

Il faut, comme le disait le Président de la République, réapprendre à notre société à vivre avec ses handicapés. Mais il faut en même temps éviter toute culpabilisation, toute mauvaise conscience qui trop souvent entraîne un rejet brutal et, comme on le voit dans certaines déclarations à bien des égards intempestives, conduit à se décharger d'une responsabilité immédiate sur un Etat par trop lointain ou sur la société en général.

Aucun d'entre nous ne doit oublier qu'il peut à son tour devenir un handicapé, ou avoir un enfant handicapé. Ainsi, quand chacun aura conscience de sa responsabilité individuelle, directe, verra-t-on enfin commencer à s'élargir la réceptivité de la société à ce problème et s'amorcer, grâce à la loi et à l'action de tous, une amélioration de la situation de ceux que vous appelez à juste titre des « exclus », leur redonnant leur juste place dans une société plus humaine et plus solidaire. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. Conformément à l'article 69 de la Constitution, le Conseil économique et social a désigné M. Boutbien, président de la section des actions éducatives, sanitaires et sociales, et M. Borveau, rapporteur du Conseil économique et social, pour exposer devant l'Assemblée l'avis du Conseil sur le projet de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées.

(A ce moment, des tribunes réservées au public, des tracts sont lancés dans l'hémicycle.)

M. le président. Huissiers, introduisez M. le président de la section des actions éducatives, sanitaires et sociales, et M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. Boutbien et M. Borveau sont introduits avec le cérémonial d'usage.)

M. André Fanton. Il est tout de même étonnant, monsieur le président, alors que le Parlement se trouve soumis à des pressions, que personne ne réagisse!

M. le président. Rassurez-vous, mon cher collègue, les huissiers font leur devoir...

M. André Fanton. Très bien!

M. le président. ... et nos travaux se déroulent ainsi dans la sérénité qui s'impose.

La parole est à M. Borveau.

M. André Borveau, rapporteur du Conseil économique et social. Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'Etat, mesdames, messieurs, le projet de loi d'orientation en faveur des personnes handicapées que vous examinez aujourd'hui est une étape importante dans la réalisation des objectifs du VI^e Plan.

Certes, il ne constitue pas une véritable législation de l'invalité. Il ne s'applique ni aux handicapés sociaux ni aux mineurs en justice. Il n'établit pas davantage un régime de protection sociale commun à tous les handicapés physiques et mentaux puisqu'il laisse subsister des régimes de réparation distincts, notamment pour les blessés de guerre, les accidentés du travail et les victimes de maladies professionnelles.

Son contenu ne répond d'ailleurs qu'imparfaitement à son titre. Il n'est pas exact, en effet, de présenter sous le nom de loi d'orientation un texte qui ne renferme aucune disposition relative à la prévention des handicapés. Mais le Gouvernement en est conscient puisqu'il est disposé à accepter un amendement sur ce point.

Cependant, le projet de loi affirme sans équivoque les droits fondamentaux du handicapé vis-à-vis de la collectivité: droit à l'éducation, droit au travail, droit à l'autonomie. Partant de cette constatation que l'inadapté, du fait de son handicap, n'a pas au départ des chances égales à celles des autres citoyens, il s'efforce de mettre à sa disposition les moyens de cette égalité des chances.

Ces moyens sont, pour les mineurs admis dans les établissements d'éducation spéciale, la gratuité des dépenses d'éducation et de réadaptation, ainsi que des dépenses de soins directement liés à l'éducation; pour les autres, l'attribution à leur famille d'une prestation familiale spécifique.

Quant aux adultes, ils bénéficieront d'un nouveau système de garantie de ressources. Pour les non-travailleurs est créée une allocation qui constitue un minimum garanti indexé sur le minimum vieillesse; pour les travailleurs est prévue une garantie de ressources fixée par rapport au S. M. I. C.

Par ailleurs, un régime d'assurance maladie est rattaché au régime général et établi pour toutes les catégories de handicapés qui ne bénéficient pas d'un régime de sécurité sociale.

Enfin, la réduction du nombre des allocations et l'harmonisation des procédures devraient donner aux intéressés une connaissance plus exacte de leurs droits et aux administrations la possibilité d'intervenir avec plus de célérité.

Cet ensemble de mesures, si son financement était effectif et équitablement assuré, pourrait contribuer à améliorer notablement la situation matérielle des familles et permettre aux handicapés eux-mêmes de trouver plus facilement leur place dans la société.

Aussi, le Conseil économique et social a-t-il approuvé le principe de cette loi d'orientation, tout en se réservant de formuler un certain nombre d'observations sur ses modalités d'application. Ce vote a été acquis par 129 voix et 22 abstentions.

Les abstentions émanaient des groupes de travailleurs C. G. T. et C. F. D. T. qui ont jugé insuffisante la part prise par l'Etat, aussi bien dans la gestion des organismes destinés aux handicapés que dans le financement des dépenses supplémentaires qu'entraîneront nécessairement les différentes mesures contenues dans le projet de loi.

Nous nous félicitons que plusieurs des suggestions présentées par notre assemblée aient été retenues par le Gouvernement. Je les évoquerai rapidement, me réservant d'insister davantage sur les points où le Conseil n'a pas été suivi.

Toutefois, le texte actuel différant assez sensiblement, dans sa présentation, du projet qui avait été soumis au Conseil

économique et social, plutôt que de suivre l'ordre des articles, je regrouperai, pour plus de clarté, mes observations sous les rubriques suivantes :

- Les mesures en faveur des handicapés mineurs ;
- Les dispositions relatives à l'emploi ;
- Les mesures en faveur des handicapés majeurs ;
- Les commissions départementales et le contentieux ;
- Le financement.

Premièrement, les handicapés mineurs.

En ce qui concerne tout d'abord les mesures prises en faveur des jeunes handicapés, il est apparu que les dispositions projetées avantageaient beaucoup plus les familles dont l'enfant fréquente un internat que celles dont l'enfant est externe ou demi-pensionnaire.

Pour corriger cette inégalité de traitement, le Conseil économique et social avait demandé que les enfants habitant dans des familles d'accueil puissent bénéficier de l'allocation d'éducation spéciale et de l'allocation complémentaire, même s'ils fréquentent les établissements d'éducation comme externes ou semi-internes. La nouvelle rédaction de l'article 6 donne sur ce point satisfaction à notre assemblée.

Par contre, le nouveau texte prévoit toujours que l'allocation peut être suspendue ou supprimée lorsque la famille ne donne pas suite aux mesures préconisées par la commission de l'éducation spéciale.

Cette décision, prise dans l'intérêt de l'enfant, risque en fait de se retourner contre lui. Si les dispositions de la tutelle le permettaient, la désignation d'un tuteur aux prestations familiales serait sans doute préférable à la suspension ou à la suppression pure et simple de l'allocation.

De même, le Gouvernement n'a-t-il pas cru devoir faire bénéficier les enfants qui ne sont pas à charge de la suppression du recours en récupération exercé à l'encontre de la succession du bénéficiaire des prestations d'aide sociale comme le souhaitait le Conseil économique.

C'est avec plaisir que j'ai appris que le Gouvernement était maintenant disposé à se rallier à notre suggestion.

Enfin, tout en reconnaissant la nécessité de donner une formation spécialisée aux enfants qui ne peuvent tirer profit d'une formation de type scolaire classique, le Conseil économique souhaitait que ceux-ci ne soient pas expressément dispensés de l'obligation scolaire et qu'en tout état de cause, cette dispense — lorsqu'elle apparaît indispensable — ne soit pas accordée par voie de décret, mais décidée par la commission départementale de l'éducation spéciale. Là encore, la nouvelle rédaction de l'article 2 répond à cette dernière préoccupation.

Deuxièmement, les dispositions relatives à l'emploi.

Les dispositions envisagées pour favoriser le travail des handicapés, notamment dans le secteur public, n'auront qu'une portée restreinte si l'Etat n'entreprend pas une action de persuasion et ne donne pas lui-même l'exemple dans ses propres services.

C'est pourquoi le Conseil économique et social a demandé que l'obligation d'emploi s'applique sans distinction à tous les établissements de l'Etat. L'article 20 du projet de loi tient compte de cette observation.

Par ailleurs, les entreprises qui ne satisfaisaient pas à l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-19 du code du travail devaient jusqu'à présent acquitter une redevance qui n'avait pas d'affectation spéciale.

L'intérêt de la disposition prévue à l'article 14 est d'inciter ces entreprises à passer des contrats de fournitures, de sous-traitance ou de prestations de services avec des ateliers protégés ou des centres d'aide par le travail et par conséquent à favoriser le travail des handicapés.

Il ne conviendrait pas cependant qu'elle fournisse aux entreprises un prétexte pour se dispenser d'une obligation légale jusqu'ici trop peu respectée. Aussi, importe-t-il que la nouvelle disposition ne soit appliquée qu'en cas de nécessité et que les limites dans lesquelles la faculté d'exemption peut jouer soient strictement définies par décret.

Il nous semble, en particulier, que ces limites devraient être fixées de façon que le volume de travail confié sous cette forme aux handicapés corresponde au moins à celui qui résulterait de l'application de l'obligation d'emploi par l'entreprise.

La distinction entre ateliers protégés et centres d'aide par le travail a suscité de nombreuses critiques. On lui reproche généralement d'être mal adaptée au reclassement progressif des handicapés et l'on fait observer qu'elle n'existe dans aucun pays étranger.

Cependant, les handicapés et leurs familles restent très attachés aux centres d'aide par le travail qui seuls peuvent répondre aux besoins de ceux dont la capacité de travail reste très réduite.

Ce qui importe, en fait, c'est que des passerelles soient aménagées entre ateliers protégés et centres d'aides par le travail, de telle sorte que le passage d'une forme de travail à une autre soit rendu possible.

La faculté laissée aux ateliers protégés de créer, à l'intérieur de leur établissement, des sections d'aide par le travail va d'ailleurs dans ce sens.

En revanche, le Conseil économique et social s'est montré beaucoup plus réservé sur la faculté laissée aux entreprises privées de créer elles-mêmes des ateliers protégés et, par conséquent, de recevoir des subventions.

Il a souhaité que la création de ces établissements soit, dans tous les cas, subordonnée à un agrément et qu'ils soient assujettis à un contrôle particulièrement strict. La nouvelle rédaction proposée de l'article 323-31 du code du travail lui donne satisfaction en ce qui concerne l'agrément, mais lui semble devoir être complétée quant au contrôle.

Troisièmement, les mesures en faveur des handicapés majeurs.

S'agissant de l'allocation aux handicapés adultes, le Conseil économique et social considère qu'il eût été plus normal que cette prestation destinée à des adultes soit financée sur les ressources des caisses d'assurance maladie. L'aide financière aux personnes handicapées, en effet, peut difficilement être considérée comme couvrant un risque familial.

Par ailleurs, le Conseil économique et social approuve le nouveau régime d'assurance maladie. Une cotisation forfaitaire est prévue pour chaque assuré dont le montant est fixé par décret et la prise en charge assurée par l'aide sociale.

Il serait souhaitable que cette cotisation soit calculée de façon à équilibrer les dépenses, et, en tout état de cause, indispensable qu'elle fasse, dans les écritures de la sécurité sociale, l'objet d'une comptabilisation spéciale.

Quatrièmement, les commissions départementales et le contentieux.

En matière de coordination, le projet de loi reste très discret. Or, si la coordination est actuellement relativement satisfaisante, il en va différemment sur le plan local.

Une meilleure répartition des tâches entre l'Etat, d'une part, les départements et les communes, d'autre part, permettrait une utilisation plus rationnelle des moyens existants.

Le projet de loi sociale qui vient d'être voté par le Sénat donne, sur ce point, satisfaction à notre assemblée.

De même, les relations entre les organisations privées et l'Etat ne sont pas toujours satisfaisantes. Aussi paraît-il opportun que soit créée une instance consultative regroupant les différentes organisations qui concourent à la prévention, aux soins, à l'éducation, à la formation, au placement professionnel et à l'intégration sociale des handicapés.

On doit reconnaître toutefois qu'un premier effort de coordination a été tenté par les auteurs du projet de loi, d'une part, en fusionnant les commissions médico-pédagogiques et les sections des mineurs de la commission départementale d'orientation des infirmes en une commission départementale de l'éducation spéciale, d'autre part, en remplaçant par une commission technique d'orientation la section des adultes de la commission départementale d'orientation des infirmes.

La section de l'éducation spéciale sera chargée de l'ensemble des problèmes individuels posés par l'application de la loi, qu'il s'agisse de l'orientation des enfants ou de l'attribution des aides financières. La commission technique d'orientation se prononcera à la fois sur l'orientation et le reclassement des adultes et sur l'attribution des allocations.

Du bon fonctionnement de ces commissions dépendra dans une large mesure la bonne application de la loi. Il importe donc, tout d'abord, que celles-ci soient dotées des moyens nécessaires à leur équipement en personnel et en matériel. Il importe aussi qu'elles disposent d'une audience suffisamment étendue.

A cet effet, le Conseil économique et social a demandé que soit assurée dans chacune d'elles la représentation des familles des handicapés, ainsi que la présence d'un médecin-conseil et

d'une assistante sociale des régimes d'assurance-maladie intéressés. Nous avons, sur ce point, reçu des assurances de M. le secrétaire d'Etat auprès de Mme le ministre de la santé.

De même, il serait utile que les représentants des syndicats d'employeurs et de salariés siègent à la commission technique d'orientation et de reclassement professionnel.

Le Conseil économique et social avait estimé que les dispositions du précédent projet de loi, relatives aux pouvoirs de la commission départementale d'éducation spéciale en matière de placement, imposant aux familles le choix d'un établissement et, à celui-ci, l'obligation de recevoir des enfants handicapés risquaient de n'être pas conformes à l'intérêt des enfants.

S'agissant des familles, je sais qu'un amendement a été déposé limitant les pouvoirs de la commission à l'orientation de l'enfant vers un type d'établissement et non plus vers un établissement nommé désigné. Cet amendement, d'après mes renseignements, serait accepté par le Gouvernement.

Quant à l'obligation faite aux établissements, elle a été accueillie avec réserve par notre assemblée. Il est à craindre, en effet, qu'un établissement qui reçoit un enfant handicapé contre son gré n'apporte pas à son éducation tous les soins nécessaires. Le nouveau projet de loi ne fait plus allusion à cette obligation, mais ne comporte aucune disposition de remplacement. Nous avions suggéré que la solution de remplacement pourrait consister dans le retrait d'agrément aux établissements en cas de refus répétés ou systématiques de leur part.

La création d'une commission nationale du contentieux, qui était prévue dans le premier projet, ne se justifiait pas. Sur ce point, le Gouvernement a suivi l'avis de notre assemblée en attendant la compétence des juridictions du contentieux technique de la sécurité sociale aux recours dirigés contre toutes les décisions prises par les commissions départementales.

Cinquièrement, le financement.

Telles quelles, ces différentes mesures devraient contribuer à améliorer notablement le sort des handicapés. Pourtant, il ne faut pas se dissimuler que les résultats attendus ne seront obtenus qu'à la condition que des moyens soient mis au service de la politique ainsi définie.

Selon les indications qui nous ont été apportées par le Gouvernement, le budget social des handicapés s'élève, pour 1975, à environ 7 200 millions de francs se décomposant comme suit : contribution de l'Etat, 2 694 millions ; contribution des collectivités locales pour l'aide sociale, 2 020 millions ; contribution de la sécurité sociale, 1 884 millions ; contribution de la caisse nationale des allocations familiales, 608 millions.

Les dépenses supplémentaires immédiatement chiffrables qu'entraînera l'application de la nouvelle loi — elles ont été rappelées, tout à l'heure, à cette tribune — sont évaluées à 1 696 millions de francs dont 353 millions pour les mineurs, 704 millions pour les adultes, 200 millions au titre de la majoration pour tierce personne, 299 millions pour les autres mesures et 140 millions pour le fonctionnement des commissions.

En revanche, il est actuellement impossible d'évaluer, dès maintenant, avec précision, les frais qu'entraîneraient la garantie des ressources — estimés, pour 1975, à 87 millions — l'extension de l'assurance-maladie à tous les handicapés et, surtout, les aménagements destinés aux handicapés dans le domaine du logement et des transports.

Lorsque le Conseil économique et social a examiné ce projet de loi dans sa première version, il y a déjà quelques mois, il lui est apparu que le financement des différentes mesures projetées n'était pas assuré avec suffisamment de certitude.

Aussi a-t-il cru devoir attirer l'attention du Gouvernement sur la légitime déception qu'éprouveraient les intéressés si, faute de moyens financiers suffisants, le programme prévu devait être incomplètement réalisé ou seulement différé.

La nouvelle rédaction du projet de loi, celle qui est aujourd'hui soumise à l'Assemblée, comporte d'indiscutables améliorations.

L'Etat, en particulier, s'engage à prendre en charge les dépenses d'éducation, de formation professionnelle, de reclassement et d'hébergement des handicapés, à assurer en outre le financement de la garantie de ressources. Il est désormais possible d'avoir une idée approchée des contributions respectives de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de sécurité sociale.

Pendant longtemps, l'ampleur du phénomène de l'inadaptation est restée méconnue, les familles hésitant le plus souvent à déclarer les enfants débiles. Aujourd'hui, l'infirmité n'est

plus considérée comme une tare et la société est consciente — M. le rapporteur l'a souligné avant moi — que les handicapés ont, comme les autres, droit, non seulement aux soins que leur état requiert, mais encore à une vie sociale aussi normale que leur état le permet.

Par les intentions généreuses qui l'inspirent, le projet de loi déposé sur le bureau de votre assemblée revêt une importance considérable. En dégageant le handicapé de son statut d'assisté, il réalise un progrès sensible dans sa protection, mais il traduit aussi et surtout un changement dans l'orientation de notre législation comme dans l'attitude de la société à son égard. (Applaudissements.)

M. le président. Je remercie M. le président de la section des actions éducatives, sanitaires et sociales et M. le rapporteur du Conseil économique et social.

Huissiers, reconduisez M. le président de la section des actions éducatives, sanitaires et sociales et M. le rapporteur du Conseil économique et social.

(M. le président de la section des actions éducatives, sanitaires et sociales et M. le rapporteur du Conseil économique et social sont reconduits avec le même cérémonial qu'à leur arrivée.)

M. le président. La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de la santé, chargé de l'action sociale.

M. René Lenoir, secrétaire d'Etat. Mesdames, messieurs, j'aurais souhaité que Mme Simone Veil vous présentât elle-même ce projet de loi ; mais elle est retenue par un autre débat au Sénat. C'est donc à moi qu'incombe cet honneur.

Toute loi sociale tend à répondre à un besoin plus ou moins ressenti et exprimé.

Cette loi d'orientation cherche à répondre, en outre, à un véritable défi.

Dans les sociétés dites archaïques, l'invalidité était assez bien supportée : une implacable sélection naturelle réduisait beaucoup le nombre des infirmes. Par ailleurs, dans ces sociétés très ramassées sur elles-mêmes, jouaient une solidarité familiale et une solidarité de voisinage intenses.

Or, dans les sociétés modernes, le nombre des invalides ne cesse de croître, alors même que les conditions de leur intégration se font plus difficiles.

D'abord, le nombre des invalides ne cesse de croître.

Les progrès de la thérapeutique favorisent aussi bien les réanimations à la naissance que la survie des grands handicapés au-delà de l'adolescence, comme, enfin, le maintien en vie des personnes de plus en plus âgées qui, en passant du troisième au quatrième âge, passent aussi très souvent de la validité à l'invalidité.

Les accidents multiplient le nombre des handicapés ; à ceux de la route on peut imputer 50 000 handicaps supplémentaires chaque année, et à ceux du travail, au moins le double.

Ces causes nouvelles s'ajoutent aux causes habituelles et peu connues des infirmités : il naît, en France, un handicapé toutes les vingt minutes.

Ce constat montre bien qu'aucune famille, qu'aucun groupe social n'est à l'abri.

L'insertion de ces infirmes plus nombreux est devenue plus difficile dans la société moderne.

L'insertion sociale suppose l'acquisition de connaissances ou de techniques opératoires qui ne rendent pas, certes, l'infirmes tout à fait égal aux valides, mais lui permettent de jouer un rôle actif non négligeable.

Voyez ce qu'on réclame, aujourd'hui, d'un enfant ou d'un adolescent, en connaissances théoriques ou en connaissances techniques. Il y a un peu plus d'un siècle, lorsque Baudelaire passa son baccalauréat, on l'interrogea sur le principe de la pompe aspirante et refoulante. Que ceux qui ont des enfants pensent aux questions que l'on pose aujourd'hui à un candidat bachelier, en physique, en chimie ou en biologie.

Les exigences, vis-à-vis des adultes, ont également augmenté, non seulement dans le domaine de la connaissance, mais dans celui des facultés d'adaptation à la vie urbaine. L'homme de la ville doit être familiarisé avec des signaux lumineux ou sonores. Il doit être apte à se déplacer rapidement, ne serait-ce que pour traverser la rue à un feu vert. Il est tenu d'utiliser, souvent, des transports en commun, ce qui accroît sa fatigue.

Or les villes regroupent désormais 75 p. 100 de la population, et il serait déraisonnable d'essayer de faire vivre systématiquement ailleurs tous les déficients sensoriels ou moteurs ou les débiles mentaux. Ce serait se résigner à une ségrégation inacceptable pour les handicapés, pour leurs familles et pour nous tous, dans la mesure où nous souhaitons une société fraternelle.

La prise de conscience de ce défi que représente la multiplication des invalides dans une société urbaine et industrielle a été tardive. Les familles ont dû se mobiliser elles-mêmes pour créer des établissements et y faire assurer l'éducation de leurs enfants. Il faut rendre hommage au courage, à l'abnégation et à la persévérance dont elles ont fait preuve. Mais, en même temps, leur pudeur a permis de cacher longtemps, à l'opinion, le véritable nombre des handicapés.

C'est à partir du rapport Bloch-Lainé, vieux à peine de sept ans, que se généralise cette prise de conscience.

En septembre 1970, était créé le comité interministériel de coordination en matière d'adaptation et de réadaptation.

La même année, une loi importante instituait les certificats de santé destinés, notamment, à prévenir les handicaps. Dans le même temps était adopté un programme finalisé de protection périnatale : ces mesures ont fait tomber la mortalité périnatale de 25 p. 1 000 en 1969 à 20 p. 1 000 en 1973.

L'année suivante était votée la loi du 13 juillet 1971, qui porte très justement le nom de Mlle Dienesch. C'était un jalon important, certes, mais ce n'était qu'un jalon.

L'élaboration du projet de loi d'orientation qui vous est soumis a commencé il y a plus de dix-huit mois. Ces travaux ont intéressé onze ministères ou secrétariats d'Etat et, à leur occasion, bien des barrières administratives sont tombées.

Je tiens à rendre hommage, ici, à l'esprit constructif de tous ceux qui ont collaboré à ce projet. Ils prenaient pour point de départ des demandes précises plus ou moins bien formulées des intéressés, eux-mêmes regroupés en associations, et les études réalisées par des organismes spécialisés dépendant des principaux ministères concernés, notamment ceux de l'éducation, de la justice, du travail et de la santé.

Dans la phase terminale d'élaboration, les intéressés ont été à nouveau largement consultés et les principales associations se sont regroupées pour présenter aux pouvoirs publics des suggestions dont beaucoup ont été ou vont pouvoir être prises en compte.

Cet esprit de collaboration sera maintenu de deux façons.

Pour ce qui est de la mise en œuvre de la loi, le ministre de la santé entend créer un comité national consultatif, afin de mieux éclairer les travaux du comité interministériel qu'il préside.

Au niveau des commissions d'orientation, tant pour les adultes que pour les mineurs, le Gouvernement acceptera l'amendement qui prévoit la représentation de deux experts désignés par les intéressés.

Le projet qui vous est soumis traite essentiellement des handicaps physiques et mentaux. L'inadaptation sociale pose des problèmes spécifiques qui ont déjà reçu, par ailleurs, des débuts de solutions : grâce à l'arrêt interministériel du 4 juillet 1972, les clubs et équipes de prévention sont financés de façon décente ; vous avez voté, il y a quelques semaines, une loi sur les centres de réinsertion sociale, qui étend leur vocation à de nouvelles catégories de personnes perturbées ; des textes réglementaires sont en préparation dans le domaine de la prévention et du traitement de la toxicomanie.

Si la loi ne fait qu'un rappel de principe en ce qui concerne la prévention, c'est en raison de l'existence du programme finalisé de protection périnatale, que j'ai évoqué tout à l'heure, et de l'intervention de la loi du 15 juillet 1970 créant les certificats de santé.

Adressés sous plis confidentiels aux médecins responsables des services de P. M. I., ces documents vont faciliter la surveillance des enfants chez lesquels un handicap aura été décelé. Ils permettront un dépistage précoce des affections invalidantes et l'instauration rapide de traitement ou de réadaptation appropriés. Ils faciliteront également la collecte sur les antécédents maternels, le déroulement de la grossesse et l'accouchement dans le dépistage des grossesses à risques ; ils apporteront une aide précieuse aux médecins de famille.

Mais, afin que ces dispositions puissent avoir leur plein effet, le Gouvernement acceptera un amendement de votre commission relatif aux centres d'action médico-sociale précoce.

M. Jacques Blanc, rapporteur. Très bien !

M. René Lenoir, secrétaire d'Etat. Cette loi d'orientation n'est pas une loi de programme d'équipement. En effet, ces équipements n'ont pas été sacrifiés durant le VI^e Plan, puisque 55 p. 100 des crédits de l'action sociale leur ont été consacrés. Du V^e au VI^e Plan, le montant des autorisations de programme est passé de 372 millions à 605 millions de francs. La progression a été faible en ce qui concerne les équipements pour mineurs mais, pour ce qui est des équipements pour adultes, on constate une multiplication par cinq, résultat d'une action volontariste indispensable pour rattraper un retard certain.

Dans de nombreuses régions, les besoins en établissements sont désormais couverts pour plusieurs catégories de handicapés. Il subsiste des lacunes pour les déficients sensoriels et pour les handicaps multiples ; elles seront comblées dans les années à venir.

L'effort d'équipement doit donc se poursuivre durant plusieurs années, encore qu'il faille tenir compte de l'évolution des mentalités et des techniques qui poussent à des interventions en milieu ouvert, comme l'a rappelé M. le rapporteur.

Mais nous savons que ce renversement ne peut être total. Les externats et les semi-internats ne peuvent remplacer partout les internats, notamment pour les catégories les plus atteintes.

J'ajoute qu'en matière d'équipement une certaine souplesse est nécessaire ; c'est pourquoi la loi sociale déposée sur le bureau de votre assemblée prévoit la possibilité d'expérimenter des formules nouvelles, hors normes réglementaires.

Si la loi est dite « d'orientation », c'est que sa formulation est générale sur certains points nouveaux, tels ceux qui concernent l'insertion du handicapé dans la ville. Cette loi ne peut s'engager dans le détail d'un dispositif très complexe et de nature essentiellement réglementaire.

Un grand nombre de suggestions faites par les associations et qui sont reprises par voie d'amendement — ne pouvaient trouver place dans la loi, mais seront finalement intégrées dans notre droit au niveau des règlements. Cela permettra de faire justice de certaines critiques qui ont été adressées au Gouvernement.

Mais, pour une grande part, la loi se présente comme une modification des dispositions existantes : beaucoup de choses ayant déjà été faites en faveur des handicapés, le législateur ne peut entièrement innover.

Cependant, qu'il s'agisse de solutions nouvelles ou de l'extension de solutions déjà esquissées, cette loi est la première à aborder pratiquement tous les aspects intéressant les handicapés. Elle marquera profondément l'avenir.

Ce double aspect de la loi explique en grande partie l'échéancier retenu : l'extension ou la modification de dispositions existantes se fera dans le second semestre de 1975 ; c'est le cas des allocations aux handicapés adultes et mineurs.

En 1976, interviendront l'extension de l'allocation aux handicapés adultes de moins de 80 p. 100 non hébergés et la généralisation de l'assurance-maladie. Les dispositions relatives à la majoration pour tierce personne et à la garantie de salaire prendront effet en 1977. Quant aux contrats d'aide à l'enseignement privé, ils interviendront dès 1976, à mesure que les demandes seront formulées et dans la limite des crédits déterminés chaque année dans le cadre de la procédure budgétaire.

Le délai du second semestre de 1975 sera tenu pour l'allocation aux handicapés adultes ; le Gouvernement demandera que le projet soit inscrit au début de la session de printemps au Sénat. Il prépare dès à présent les textes d'application, et le délai qui séparera le vote définitif et le 1^{er} juillet sera mis à profit pour compléter ou adapter les règlements préparés et pour mettre en place, en liaison avec les caisses d'allocations familiales et les commissions, le dispositif de prise en charge.

J'ajoute que les commissions ont reçu, dans le budget de 1975, les moyens d'aborder ce travail important dans de bonnes conditions.

Le calendrier ne figure pas dans la loi, mais il sera tenu et constitue pour le Gouvernement un échéancier précis et ferme.

Tout en restant le plus bref possible dans mon exposé, il m'apparaît important d'analyser autour des grands objectifs retenus, le dispositif prévu par le Gouvernement ainsi que les principales critiques qui lui ont été adressées.

Que prétend faire cette loi ?

En premier lieu, instruire et éduquer.

Si l'éducation d'un enfant handicapé coûte plus cher que celle des autres enfants, la famille ne doit pas supporter ce surcroît.

Cette éducation sera donnée selon l'état de l'enfant, soit dans les structures scolaires ordinaires, soit dans les structures scolaires spécialisées, soit dans les instituts ou organismes médico-éducatifs chaque fois que les traitements médicaux ou paramédicaux conditionnent la réussite de l'enseignement ou que celui-ci n'est pas possible.

L'Etat fournit déjà les enseignants à la majorité des instituts médico-éducatifs et, comme je viens de l'indiquer, mettra des personnels à la disposition des établissements privés qui en feront la demande.

L'affirmation de ces principes doit être complétée par deux remarques fondamentales.

La première est que l'enfant handicapé sera bien évidemment orienté vers les structures scolaires les plus classiques dès lors que son état le permettra. Il y a là une priorité absolue qu'il appartiendra aux commissions départementales d'éducation spéciale de mettre en œuvre. Le Gouvernement est d'ailleurs prêt à mieux marquer cette priorité en proposant un amendement sur ce point.

La seconde est que la totalité des enfants et adolescents handicapés doit être couverte par un dispositif d'éducation adéquat. Le recours à une formation spécifique n'est en aucun cas une renonciation.

Prétendre, comme certains l'ont fait, que la loi permettra à des enfants d'échapper à l'éducation, c'est refuser de lire le texte qui affirme : « Les enfants et adolescents handicapés sont soumis à l'obligation scolaire. Lorsque la commission de l'éducation spéciale reconnaît qu'enfant ne peut tirer profit d'une formation de type scolaire, il reçoit une formation spécifique. »

C'est l'état de l'enfant qui justifie du type d'éducation reçue ; mais, dans tous les cas, il y a éducation. Nous avons d'ailleurs été attentifs, monsieur le rapporteur, à vos remarques relatives aux contraintes qui pèsent sur la famille. Le Gouvernement acceptera donc que le recours déposé par le handicapé ait un effet suspensif sur les décisions de la commission.

En deuxième lieu, soigner.

Sans plus faire référence à l'aide sociale, on passe ainsi résolument de la notion d'assistance à celle de solidarité. Les adultes comme les mineurs bénéficieront de l'assurance-maladie, selon les règles du régime général qui sont les plus favorables.

En troisième lieu, favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle et sociale chaque fois qu'elle est possible.

Les dispositions de la loi sont telles qu'une priorité est donnée au reclassement en milieu ordinaire de production. Les handicapés qui justifieront de frais professionnels bénéficieront d'une majoration de l'allocation de base. Les aides données aux entreprises pour l'aménagement du cadre de travail sont considérablement assouplies ; elles sont d'ailleurs étendues à la fonction publique.

En outre, la frontière entre les centres d'aide par le travail et les ateliers protégés a été déplacée en faveur de ces derniers. Dans l'avenir, les ateliers protégés devraient donc devenir progressivement plus nombreux que les centres d'aide par le travail. Ils devront correspondre au modèle des entreprises habituelles, et les personnes qui y travailleront bénéficieront de tous les droits sociaux des travailleurs non handicapés : représentation syndicale, conventions collectives, comité d'entreprise.

Si un article a prévu que certains établissements employeurs pourraient être exonérés de l'obligation relative à la priorité d'emplois des travailleurs handicapés en passant des contrats de fournitures, de sous-traitances ou de prestations de service avec des ateliers protégés ou des centres d'aide par le travail, c'est afin qu'aucune entreprise ne puisse alléguer une impossibilité matérielle pour se soustraire à la loi.

Dès lors, plusieurs amendements qui ont été déposés, tendant à préciser le contrôle de cette exonération et les limites à y apporter, seront acceptés par le Gouvernement. Il est ainsi répondu aux vœux du Conseil économique et social et de votre commission.

Afin que le travail des handicapés devienne l'affaire de tous, les conventions collectives comporteront des clauses obligatoires sur l'emploi des handicapés. En outre, dans les entreprises de plus de 300 salariés, les comités d'entreprise auront vocation pour s'intéresser à cet emploi. Le projet sera amendé sur ces deux points.

Le remplacement des actuelles commissions départementales d'orientation des infirmes par les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel, auxquelles l'agence nationale pour l'emploi apportera son concours, permettra d'atteindre cet objectif prioritaire.

La nouvelle commission technique sera compétente en matière d'orientation et de reclassement professionnel et d'appréciation des conditions techniques d'ouverture du droit aux prestations instituées par la loi. Elle devra intervenir comme une équipe pluridisciplinaire engagée dans un dialogue étroit avec le handicapé.

En quatrième lieu, donner des ressources suffisantes aux handicapés.

La dignité de tout homme dépend de son degré d'autonomie, et l'autonomie suppose des ressources suffisantes.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit d'assurer une garantie de ressources aux handicapés qui travaillent, ces ressources augmentant à mesure qu'un effort est fait pour sortir des structures du travail protégé.

C'est ainsi qu'en atelier protégé, le salaire garanti sera de 90 p. 100 du S. M. I. C. et qu'il ne pourra être inférieur au S. M. I. C. en milieu normal de travail.

Pour les handicapés qui ne pourraient pas travailler, le projet de loi institue un minimum social dégagé de toute référence à l'obligation alimentaire, minimum qui sera aligné sur le minimum-vieillesse, dont le montant est actuellement de 600 francs par mois, alors que celui de l'allocation prévue par la loi du 13 juillet 1971 est de 150 francs.

Certains regretteront que ce minimum ne tienne pas compte des ressources de la famille. Un handicapé adulte ne doit plus dépendre d'elle pour l'ouverture de ce droit, sinon il demeure un perpétuel mineur.

Les allocations devenant, selon le projet de loi qui vous est présenté, des prestations sociales, il n'y aura plus lieu à récupération. (*Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

Un amendement gouvernemental précisera ce point au cours de la discussion des articles.

S'il était justifié de ne plus considérer les ressources de la famille, s'il était justifié de supprimer les récupérations, il était, par contre, indispensable de maintenir la notion de plafond de ressources. Nul pays au monde n'accorde une garantie de ressources minimale à des personnes dont les ressources propres excèdent de beaucoup ce minimum. Aucune raison logique ne permet de déroger à cette règle de bon sens.

L'aide sociale n'interviendra plus que de façon résiduelle en matière d'hébergement et pour la majoration de l'allocation aux handicapés adultes.

Le projet de la loi assouplit considérablement le régime des récupérations puisque celles-ci n'interviendront plus lorsque les héritiers du bénéficiaire décédé seront son conjoint ou ses enfants, que ceux-ci — je tiens à le préciser — aient été à sa charge ou non. Un amendement a été déposé à cet effet.

M. Jacques Blanc, rapporteur. Très bien !

M. René Lenoir, secrétaire d'Etat. Dire que le nouveau système pourrait aboutir à réduire, dans certains cas, les ressources des handicapés atteste d'une méconnaissance totale des dispositions prévues, comme je le démontrerai lors de la discussion des articles.

Actuellement, l'aide sociale aux infirmes s'adresse à 180 000 grands handicapés et à 20 000 petits handicapés. Parmi eux, 13 000 handicapés au travail touchent, en outre, une allocation de compensation.

Le nouveau système comporte une double extension, en nombre des bénéficiaires, d'abord, puisqu'il touchera 285 000 grands handicapés et 35 000 petits handicapés ; en avantages pour les familles, ensuite, puisque, à l'inverse du système actuel, aucune récupération sur les familles n'interviendra.

De surcroît, alors que l'allocation de compensation diminuait à mesure qu'augmentaient les revenus du handicapé au travail, la nouvelle majoration sera accordée, en fonction de la nature de l'aide nécessaire et de l'importance des frais supplémentaires exposés, à tout handicapé qui pourra faire la preuve de ces frais.

J'ajoute, enfin, que l'article 45 du projet précise que les dispositions de la loi ne peuvent aboutir à réduire l'allocation supplémentaire ou la majoration spéciale pour aide constante d'une tierce personne, pour ceux qui en bénéficient à l'heure actuelle.

En cinquième lieu, prévoir des aides, des services, des équipements appropriés.

Les aides en espèce doivent permettre essentiellement aux handicapés mineurs ou adultes de se procurer les appareils nécessaires à leur vie courante ou à l'exercice d'une activité professionnelle.

Les dispositions prévues seront particulièrement précieuses aux handicapés physiques dont les aptitudes intellectuelles sont intactes, mais qui ne peuvent les mettre en œuvre sans des aides spécifiques.

Les établissements indispensables aux catégories les plus atteintes seront prévus par amendement; il s'agit d'établissements pour arriérés profonds adultes qui ne peuvent être placés en ateliers protégés, mais n'ont pas davantage leur place dans un hôpital psychiatrique.

Il s'agissait, enfin, de lutter contre la ségrégation et, pour cela, de permettre aux handicapés de vivre dans la ville, comme les autres hommes y vivent. C'est l'objet des dispositions qui concernent l'adaptation des locaux d'habitation, des édifices publics, des bâtiments ouverts au public et des transports en commun.

Ce projet de loi présente un autre avantage considérable: il s'efforce d'atteindre tous les objectifs que je viens de définir en simplifiant la législation devenue trop complexe, donc difficilement compréhensible pour les intéressés eux-mêmes.

C'est ainsi que l'allocation d'éducation spéciale regroupe trois allocations destinées aux mineurs; que l'allocation aux handicapés adultes ne sera servie que par un seul payeur, alors que trois fonds concourent actuellement à ce versement; que les familles n'auront affaire qu'à une seule commission d'orientation pour leurs enfants, puisque les commissions d'éducation spéciale fusionneront l'ancienne section des mineurs de la commission départementale d'orientation des infirmes, qui relève des ministères du travail et de la santé, et les commissions médico-pédagogiques, qui relèvent du ministère de l'éducation.

Ces commissions d'éducation spéciale comprendront également des représentants de la sécurité sociale et tous les spécialistes compétents pour orienter l'enfant. Cette collaboration de médecins, de psychologues, d'enseignants, de personnels sociaux et administratifs, auxquels s'ajouteront deux experts désignés par des associations représentatives, permettra de trouver la meilleure solution possible et évitera aux familles d'avoir recours à de multiples instances.

Si la loi ne dit rien des personnels sociaux, c'est que l'Etat reconnaît ses obligations en matière de formation dans un autre projet de loi relatif aux institutions sociales et médico-sociales, déjà voté par le Sénat et déposé sur le bureau de votre assemblée.

Qui financera les dépenses inhérentes à l'application de cette loi, dépenses nouvelles — je tiens à souligner — puisqu'on ne part pas de zéro? En effet, les handicapés sont déjà éduqués, soignés et reçoivent des allocations. Ce surcoût sera d'environ 1,7 milliard de francs en année pleine, pour les dépenses qui sont immédiatement chiffrables.

L'Etat prendra à sa charge les missions qui sont habituellement les siennes: l'éducation, la formation professionnelle, la politique de reclassement, le logement, les transports et les investissements.

Les crédits sont déjà portés au budget des ministères du travail et de la santé, pour que les commissions d'orientation puissent être mises en place dès le début de 1975, étant entendu que leurs moyens seront fortement renforcés en 1976, car elles sont le pivot de la loi.

La sécurité sociale, pour sa part, aura en charge les prestations en nature et en espèce relatives aux soins de réadaptation et la compensation pécuniaire de l'invalidité, ce qui correspond aux aspirations des handicapés.

L'assurance-maladie paiera les soins, qu'il s'agisse de maladie proprement dite ou de tous les actes des médecins ou des personnels paramédicaux ou sociaux qui facilitent ou permettent l'enseignement.

Les régimes d'allocations familiales seront chargés du versement des allocations tant pour les mineurs que pour les adultes qui ne travaillent pas.

L'aide sociale sera mise à contribution beaucoup moins que par le passé puisqu'elle est relayée en très grande partie par des prestations de sécurité sociale. L'application de la loi ne provoquera donc aucune dépense supplémentaire dans le budget des collectivités locales.

Ce projet n'est pas parfait. Il a déjà été amélioré par votre commission, et je dois rendre hommage au travail remarquable de celle-ci et de son rapporteur M. le docteur Blanc. Le Gouvernement acceptera de nombreux amendements — je l'ai déjà indiqué pour les plus importants d'entre eux — et il en présentera lui-même plusieurs.

Il s'agit d'amendements auxquels l'article 40 de la Constitution a été ou pouvait être opposé par la commission des finances ou par le Gouvernement, mais que ce dernier a repris ou reprendra à son compte, en raison de l'intérêt qu'ils présentent et malgré la charge supplémentaire qu'ils entraînent. (Applaudissements sur les bancs de l'Union des démocrates pour la République, des républicains indépendants et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.)

Il en est ainsi — je le rappelle — pour la prévention et les centres d'action médico-sociale précoce; les établissements destinés aux grands handicapés ne pouvant travailler; la renonciation à toute récupération sur la succession du handicapé lorsqu'il existe des enfants, même quand ces derniers ne sont plus à sa charge; la prise en charge des frais de transport qui ne pouvait encore l'être; l'extension du bénéfice de l'allocation d'éducation spécialisée aux enfants placés en externat et en semi-externat, et même en internat lorsque la famille paie la pension; l'exonération totale des ressources de travail du handicapé pour sa participation aux frais d'hébergement dans les centres d'aide par le travail; l'institution d'un système de bonification destiné à tenir compte du rendement des handicapés dans les établissements de travail protégé; la prise en compte pour l'assiette des cotisations sociales de la garantie de ressources et non du salaire que se procure le travailleur handicapé.

M. Marc Bécam et M. Jacques Blanc, rapporteur. Très bien!

M. René Lenoir, secrétaire d'Etat. L'Assemblée peut ainsi constater toute l'étendue des progrès accomplis depuis le dépôt du projet, grâce à la concertation avec les grandes associations et avec votre commission, et qui entraînent des dépenses non négligeables s'ajoutant à celles que je viens d'évoquer.

Vous comprendrez, dans ces conditions, que je ne puis accepter d'aller au-delà, et notamment que soient remis en cause les grands équilibres financiers pour ce qui concerne la répartition des charges entre les différents payeurs.

Cette loi représente une étape capitale dans l'effort de solidarité entrepris en faveur des catégories les plus défavorisées. Elle sera modifiée dans l'avenir, sur un point important.

Il manque, en effet, à notre système de protection sociale un régime de protection des invalides. Ceux-ci, quel que soit leur âge, ne sont pas des malades. Il leur faut, à la fois, des allocations et des aides spécifiques.

La fusion de l'aide aux infirmes, qui relève de l'aide sociale, et des divers régimes d'invalidité dépendant des caisses d'assurance maladie devrait donner à la législation, dans ce domaine, plus de cohésion et plus de souplesse.

Il s'agit de créer un régime fondé sur l'objectif de réinsertion sociale et non sur la cause du handicap. D'importantes études sont nécessaires pour le mettre sur pied. Ce devrait être l'œuvre du VII^e Plan.

La loi, aussi bonne soit-elle, ne peut tout faire et tout régler. Pour que les handicapés sentent que ce pays est vraiment le leur, il faut, certes, en premier lieu, leur assurer leurs droits et les faire respecter, mais il faut aussi que l'accueil de la population, des administrations et des entreprises soit beaucoup plus ouvert.

Ce débat peut hâter cette nécessaire évolution des mentalités. Vous, élus du peuple, pouvez contribuer à cette évolution grâce aux contacts que vous avez avec les responsables des administrations, des entreprises et des organismes à vocation économique ou sociale.