Avis de l'APF sur le projet de décret[1] et la circulaire DGCS relatifs à la notion de RSDAE - restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi applicable à l'AAH L.821-2

L'article 131 de la loi n°2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007[2] substitue la notion de « restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi » (RSDAE) à celle d' « impossibilité de se procurer un emploi ». La définition de cette notion doit être précisée par un décret simple.

Le lancement du rapport sur l'employabilité des personnes handicapées au lendemain de la 1ère conférence nationale du handicap n'a pas apporté à sa parution en janvier 2010 les clefs suffisantes pour orienter les politiques. Et pour cause il conclue à l'impossibilité de construire un outil d'évaluation permettant de mesurer l'employabilité. Toutefois une expérimentation d'évaluation de l'employabilité basée sur certaines préconisations de ce rapport sera lancée sur 10 départements au second semestre 2011, parallèlement le gouvernement s'engage à publier un décret sur la RSDAE au printemps 2011 pour mettre en œuvre la modification introduite par la loi de finances pour 2007.

Le CNCPH a été saisi en janvier, puis en avril, de l'examen du projet de décret et de la circulaire pour avis consultatif. Deux impératifs ont été soulignés lors de la présentation du décret par l'administration :

- *l'égalité de traitement de tous les demandeurs sur le territoire national supposant l'outillage nécessaires des équipes*
- *et la régulation budgétaire d'une AAH dynamique dont le volume et le coût se sont accrus au cours des dernières années.*

Les commissions compensation/ressources et emploi du CNCPH sont saisies. Une communication en plénière est prévue lors de la séance du 20 avril.

L'APF constate que **le projet de décret relatif à la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi** (RSDAE) :

- poursuit, sous couvert d'équité territoriale en termes d'accès aux droits, d'harmonisation des pratiques et d'outillage des équipes des MDPH, un objectif principal de régulation des flux budgétaires liés à l'attribution de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale qualifiée de (trop) dynamique ;

---

[1] Version n°2 - avril 2011

[2] **Article 131 :** Le premier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés : « L'allocation aux adultes handicapés est également versée à toute personne qui remplit l'ensemble des conditions suivantes : « 1o Son incapacité permanente, sans atteindre le pourcentage fixé par le décret prévu au premier alinéa de l'article L. 821-1, est supérieure ou égale à un pourcentage fixé par décret ; « 2o Elle n'a pas occupé d'emploi depuis une durée fixée par décret ; « 3o **La commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles lui reconnaît, compte tenu de son handicap, une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, précisée par décret**. »

- n'introduit pas suffisamment d'éléments qualitatifs et nuancés susceptibles d'apporter un soutien effectif à la prise de décision d'attribution de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale par les CDAPH ;
- introduit une complexification administrative supplémentaire pour les personnes en situation de handicap.

Dès lors l'APF:

- **demande le retrait de l'art 3 du projet de décret ;**
- **demande la révision des conditions d'attribution de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale telles que pressenties dans le projet de décret à l'art.1 ;**
- **émet des réserves sur l'art. 2 du décret.**

Enfin l'APF s'interroge sur le calendrier retenu, notamment la concomitance du lancement de l'expérimentation de l'évaluation de l'employabilité dans 10 MDPH et la parution de ce décret attendu depuis 3 ans.

1 – L'APF demande le retrait de l'art 3 du projet de décret

Le projet de décret a pour objet de mettre en œuvre l'article 131 de la loi de finances pour 2007 prévoyant que les précisions relatives à la notion de RSDAE seront adoptées par décret simple. Or l'article 3 du projet de décret prévoit en outre la révision du processus décisionnel d'attribution de l'allocation adulte handicapé dans son entier c'est-à-dire de l'attribution de l'AAH au titre de l'article L821-1 du code de la sécurité sociale et de l'article L821-2 du code de la sécurité sociale en pondérant mes voix des membres de la CDAPH dans le cadre d'un vote des 4/5 des voix appliqué pour qu'une décision d'attribution de l'AAH soit accordée.

➔ **L'APF demande le retrait de l'art. 3 du projet de décret** qui d'une part outrepasse l'article 131 de la loi de finances pour 2007 qui concernait exclusivement les précisions relatives à la notion de restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi mais en aucun cas de modifier les modalités d'attribution de l'allocation adulte handicap. D'autre part cette mesure clairement introduite dans l'esprit d'un contrôle budgétaire par l'Etat des dépenses liés à l'AAH n'est pas conforme avec la mission des CDAPH destinées à prendre les décisions d'ouverture des droits au bénéfice des personnes handicapées sur la base d'une évaluation et du plan personnalisé de compensation. S'agissant plus particulièrement de l'AAH la CDAPH est chargée de se prononcer sur le taux d'incapacité. Cette mesure est dès lors inappropriée.

2 – L'APF demande la révision des conditions d'attribution de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale découlant de l'article 1 du projet de décret

L'article 1 du projet de décret prévoit une révision de la durée d'attribution de l'AAH L.821-2. Actuellement de 1 à 5 ans, elle serait désormais fixée de 1 à 2 ans maximum .

L'APF constate que cette mesure méconnait à la fois les délais propres à l'instruction des décisions au sein des MDPH et sous-estime le risque de son accroissement par le développement de démarches récurrentes induites par ce raccourcissement des délais.

De plus elle introduit une complexité et un alourdissement supplémentaire dans la charge administrative pesant sur les personnes en situation de handicap, quelques mois seulement après avoir mis en place le système de la déclaration trimestrielle de ressources (DTR).

L'APF rappelle que la réforme introduite par la loi de 2005 créant les MDPH conçu comme guichet unique avait pour objectif la simplification des démarches administratives pour les personnes en situation de handicap. Cette mesure est loin de s'inscrire dans cet esprit.

Enfin ce rythme introduit une nouvelle précarité pour la situation des personnes en situation de handicap visées (primo-demandeurs, jeunes et personnes présentant un handicap psychique/psychologique, un handicap récent ou évolutif) sans proposer en contrepartie de véritables moyens pour optimiser leur insertion professionnelles et agir sur la réduction des facteurs restrictifs d'accès à l'emploi. Ainsi le projet de circulaire ne fait aucune mention d'un éventuel soutien particulier accordé en termes d'accompagnement à l'insertion professionnelle aux personnes concernées par une RSDAE qui prendrait en considération, compte tenu de la complexité des situations exposées, à la fois les champs médicaux, sociaux et professionnels. Des articulations avec le Service Public de l'Emploi élargi (Pôle Emploi, réseau cap emploi) et les services médico-sociaux (SAVS/SAMSAH notamment) devraient impérativement être proposées. Faute de quoi, les mêmes causes produisant les mêmes effets, à l'issue de la période d'attribution, les personnes en situation de handicap formuleront une demande de renouvellement sans que leur situation n'ait évoluée, pour autant, entre temps, leur situation aura été complexifiée, fragilisée et précarisée.

➔ **L'APF demande le maintien de la réglementation actuelle et la suppression du projet de limitation de l'octroi de l'AAH à 2 ans maximum découlant de l'article 2 du projet de décret**.
➔ A titre complémentaire, **l'APF demande qu'un accompagnement global, effectif et adapté soit proposé, sous la forme d'une offre de service attentionnée, à chaque bénéficiaire de l'AAH au titre de l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale** afin de sécuriser le parcours des personnes en situation de handicap dont la situation est susceptible d'évoluer vers une insertion professionnelle en milieu ordinaire ou protégé.

3 – L'APF émet des réserves sur l'art. 2 du projet de décret

Le projet de décret et le projet de circulaire qui l'accompagne proposent des définitions relatives au caractère substantiel et durable de la restriction, ainsi qu'aux notions d'emploi et d'accès à l'emploi. Ils précisent également les situations de travail compatibles avec une RSDAE.

Si le contenu de cet article dans le décret semble relativement circonscrit autour de 5 items (difficultés importantes d'accès à l'emploi du fait de son handicap, facteurs d'origine extérieure à la personne ne pouvant être compensés par des dispositifs adaptés au handicap ou par des mesures relevant du droit commun, durée prévisible d'au moins un an , notion d'emploi et situations compatibles avec une RSDAE). Et si l'on peut se féliciter dans un premier temps à la lecture de ces documents de la prise en compte de facteurs environnementaux dans les critères d'appréciation visant l'attribution de l'AAH au titre de l'article L.821 -2 du code de la sécurité sociale, l'APF émet toutefois des réserves sur trois points relatifs aux développements proposés dans la circulaire.

3.1 – les concepts d'emploi, d'accès à l'emploi et de lien au handicap

Tels qu'énoncés, notamment dans le projet de circulaire, ces concepts réinterrogent dans la mesure où :

1) *la notion d'emploi est « entendue au sens large, sans référence à un type de poste».*

Cette conception élargie pour intéressante qu'elle soit emporte de nombreux risques et suppose d'être maniée avec grande prudence :

- Elle dissocie l'analyse des CDAPH et de ses équipes pluridisciplinaires des avis d'inaptitude émis par les médecins du travail (analyse en termes de poste de travail) et permet d'ouvrir le spectre des possibles.
- Cependant elle est susceptible d'induire des surinterprétations conséquentes et néfastes tendant à considérer que, dans l'absolu, il n'existe pas de situation susceptible d'empêcher l'exercice d'une activité professionnelle quelle qu'en soit la nature, la durée, la forme juridique, la qualité de l'emploi visé (pérennité interprétée à très court terme appréciée à deux mois, délai rapproché du délai moyen des périodes d'essai en CDI…) et ceci quelque soit le contexte. Allant au bout de cette logique, aucune restriction ou presque ne pourra être retenue, permettant de réadresser les demandeurs d'AAH en situation de handicap vers un revenu minimum autre, le rSa.

La volonté de réguler les dépenses de l'Etat doit-elle se traduire par un jeu de relégation entre l'Etat et les départements dont les personnes en situation de handicap seront les victimes ? Doit-elle passer par une précarisation et un développement du sous-emploi opposés aux personnes en situation de handicap ? D'autant qu'en parallèle, la circulaire ne garantie aucun moyen particulier d'accompagnement global et de soutien vers l'emploi durable et de qualité. En l'espèce, une sécurisation de ces parcours professionnels devrait être impérativement et systématiquement proposée.

2) « *Les difficultés d'accès à l'emploi doivent être comparées à celle d'une personne sans handicap présentant des caractéristiques similaires au regard de l'emploi »*.

La circulaire recense des facteurs personnels (limitations d'activité, contraintes liées aux traitements ou troubles aggravants, potentialités et savoir-faire adaptatifs) et des facteurs d'origine extérieure (3 repérés : déplacement extérieur, aménagement de poste, besoin en formation) susceptibles d'impacter les possibilités d'accès à l'emploi.

Cet exercice théorique d'objectivation des difficultés introduit une dissection entre le champ du handicap et celui de l'accès à l'emploi, elle précise que les équipes pluridisciplinaires des MDPH pourront prendre en compte « y compris pour partie des facteurs pouvant constituer des restrictions d'accès à l'emploi pour une personne valide ». Or le décret livre une formule lapidaire qui vise à comparer la situation d'emploi entre personnes en situation de handicap et personne sans handicap afin de déterminer les difficultés liées au handicap stricto sensu.

Si cet exercice de comparaison est si simple, que penser d'un fait établi : le taux de chômage des personnes en situation de handicap se situe depuis des années à hauteur de 19%, soit deux fois plus élevé que celui des personnes sans handicap ? révélant ainsi la complexité des situations effectives rencontrées par les personnes.

3.2 – de la compensation théorique à la compensation effective

La circulaire évoque trois facteurs d'origine extérieure qui lors de l'évaluation peuvent être mis en évidence et nécessiter la mise en œuvre de mesures de compensation concernant la personnes en situation de handicap ou son futur employeur, citant au passage la formation, la mobilité extérieure et l'aménagement de poste.

Compte tenu des informations disponibles sur le champ de la compensation, il nous apparaît que d'une part la circulaire sous-estime profondément les limites actuelles des compensations effectives mises en œuvre, que d'autre part en ne proposant aucun outil nouveau ou supplémentaire, elle engage les équipes pluridisciplinaires des CDAPH sur le champ du prédictif quant à la détermination de la disproportion possible de charges éventuelles pouvant être supportées par un employeur potentiel face à un emploi dans l'absolu dont relèverait une personne dont le taux d'incapacité serait estimé inférieur à 80%. Il s'agit selon l'APF d'un exercice virtuel à haut risqué et probablement impossible.

3.3 – la prise en compte des facteurs environnementaux dans la décision

Aux facteurs personnels et extérieurs évoqués dans le décret s'ajoutent dans la circulaire des facteurs complémentaires (3ème partie « conséquences du handicap sur l'accès à l'emploi ») : âge, distance à l'emploi, économie locale… Ces facteurs associés, sans être centraux, surdéterminent les difficultés d'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap. Pourtant alors que ces caractéristiques supplémentaires, qui évidemment ne doivent pas à elles seules emporter la décision, contribuent largement à l'analyse globale des situations, aucune mention n'apparaît dans le décret.

➔ L'APF demande que l'article 2 du projet de décret pondère le principe d'examen par analogie des situations des personnes handicapées à celles des personnes sans handicap, intègre les facteurs environnementaux complémentaires associés « aggravants» cités dans la circulaire et veille à promouvoir une compensation effective.

4 – Un calendrier qui laisse perplexe

Enfin, c'est l'incompréhension qui nous saisit face à la concomitance du lancement de l'expérimentation sur l'employabilité et de la rédaction de ce décret.

Nous sommes d'autant plus déconcertés qu'à sa lecture, le décret, qui nous est présenté comme visant à concourir à l'harmonisation des décisions et à l'outillage des MDPH, par delà le rappel méthodologique qu'il propose, n'apparait pas clairement dans ses éléments de cadrage comme étant suffisamment susceptible de faire évoluer les pratiques au local.