



qu 019

Plan de compensation du handicap : comment concilier la gestion des moyens et le respect des principes.

La question adressée au CNAD

La loi du 11 février 2005 sur l'égalité des droits et des chances organise la saisine et le traitement des dossiers des personnes handicapées afin d'étudier un plan de compensation et leur permettre l'intégration maximale dans la vie quotidienne.

A cet égard, dans le cadre de la scolarisation des élèves handicapés, une compensation en termes d'aide humaine (auxiliaire de vie scolaire) peut être octroyée à l'issue de l'étude du dossier comme suit :

- 1) constitution du dossier par les responsables légaux (si il s'agit d'un mineur)*
- 2) première étude par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH et proposition d'un plan de compensation ;*
- 3) validation par la commission des droits et de l'autonomie (CDA) dudit plan de compensation qui définit donc les droits de la personne concernée (par exemple : aide par AVS 10 h/semaine).*

C'est ensuite à l'inspection académique du département de scolarisation de mettre en œuvre les préconisations de la MDPH (dans ce cas, embaucher une AVS auprès de l'élève à raison de 10 h/semaine).

Les moyens de l'inspection académique étant naturellement limités, certaines préconisations de la MDPH ne peuvent être suivies d'effet. Les élèves concernés ne sont donc pas accompagnés.

De plus en plus de parents, mécontents de ces carences, saisissent le tribunal du Contentieux et de l'Incapacité pour non exécution d'un besoin exprimé.

*L'inspection académique de, n'échappant pas à ce phénomène, vient de mettre en place en interne une « commission d'expertise ». Celle-ci a pour but de faire étudier le dossier par ses services **avant** le passage du dossier en MDPH. Ainsi elle émet un avis sur « la quotité de temps d'accompagnement en tenant compte des disponibilités du département »*

Cette commission d'expertise est composée de l'inspecteur ASEH, du médecin départemental, du chef de la division de l'organisation scolaire (chargé de la gestion administrative des AVS), de l'enseignant référent du secteur de scolarisation qui aura dû être obligatoirement présent lors de la réunion d'équipe éducative. (Cette réunion d'équipe éducative est constitutive du dossier MDPH et doit être organisée à l'école avant la première saisine MDPH et donc avant la reconnaissance de handicap chez l'enfant.)

A l'exposé de cette situation, je me permets de vous poser deux questions :

- 1) *Est-il légalement, éthiquement et déontologiquement acceptable qu'une étude préalable du dossier soit faite par les services de l'Inspection académique en direction de la MDPH afin d'émettre un avis en fonction des moyens et non des besoins ?*
- 2) *L'enseignant référent, dont la mission se situe exclusivement dans le champ du handicap, est-il obligé de se rendre aux équipes éducatives alors que le handicap n'est pas encore avéré ?*

Analyse de la situation

L'avis du CNAD est sollicité par rapport à une initiative départementale des services académiques : créer une « commission d'expertise des demandes d'accompagnement humain pour les élèves handicapés ». Celle-ci aurait pour but d'examiner, en interne, les besoins en matière d'accompagnement humain d'un élève repéré porteur de handicap et « après expertise du dossier, d'émettre un avis sur la quotité de temps d'accompagnement en tenant compte notamment des disponibilités en ressources humaines dont le département dispose ».

Selon le demandeur, dont nous ignorons le statut et la place qu'il occupe dans ce dispositif, il s'agirait d'une « étude préalable à la première saisine de la MDPH » et constitutive du dossier qui sera adressé à cette instance.

Face à cette situation, le CNAD reprend totalement à son compte la question qui lui est soumise : « *Une telle démarche est-elle légalement, éthiquement, déontologiquement acceptable ?* ». Il en découle, de la part du demandeur, une deuxième interrogation : l'enseignant référent a-t-il à intervenir dans le cadre de cette expertise, « *alors que le handicap n'est pas encore avéré ?* ».

Les documents qui nous sont communiqués et les précisions qui nous sont fournies sont en effet de nature à instaurer une certaine confusion dans l'ordre des procédures de reconnaissance du handicap et d'étude des besoins en matière de compensation, mais aussi dans les prérogatives en matière d'instruction d'un dossier entre la MDPH et l'Education nationale.

Les textes d'application relatifs à la Loi du 11 février 2005 ne sont encore pas tous publiés et déjà un effort d'évaluation de ses premiers résultats est engagé. Sans entrer dans le détail des conséquences d'ordre individuel ou social qui découleront de ce texte, il est possible de relever déjà quelques effets sur lesquels le législateur aura sans doute à poursuivre son adaptation. On peut par exemple citer la situation d'employeur dans laquelle se trouvent des personnes handicapées gérant elles-mêmes l'activité salariée des aides à l'autonomie. Des conflits de droit du travail peuvent alors ajouter à leurs difficultés.

Il conviendra donc de garder une vigilance active pour évaluer l'ensemble des effets positifs ou non d'un texte qui vise à améliorer le sort de ses bénéficiaires. La situation qui nous est soumise ici, et surtout les raisons qui sont exposées comme nécessitant la création de cette commission d'expertise au sein même de l'Education nationale, fournit l'occasion de mesurer la concordance entre les objectifs généraux définis par la loi et certains de ses effets particuliers.

- **du point de vue légal :**

La loi du 11 février 2005 définit et affine la notion de handicap. La proclamation d'un **droit à compensation opposable** au bénéfice de toute personne dont le handicap est reconnu, en est un élément important.

Le caractère compensatoire ou intégratif des mesures proposées à la personne handicapée s'inscrit dès lors dans un principe d'obligation nationale dont trois étapes principales bornent la mise en application :

1. la reconnaissance du handicap et l'évaluation de sa gravité,
2. la définition des mesures compensatoires ou d'intégration les mieux adaptées à la situation de la personne, toujours partie prenante de la construction de son projet de vie,
3. la décision et la mise en œuvre des moyens financiers ou techniques les plus appropriés pour favoriser le bien être et l'intégration de la personne.

L'architecture administrative créée par la loi et les textes d'application publiés ou à venir, organise l'ensemble de ce processus, sous l'égide de la MDPH qui ne peut ouvrir un dossier d'étude de situation qu'à la demande de l'intéressé lui-même ou de son représentant légal. La mission d'expertise est confiée à une équipe pluridisciplinaire, composée de membres ayant des appartenances professionnelles diversifiées et désignés par le président de la MDPH. Cette équipe peut solliciter, si besoin en est, et avec l'accord des intéressés, le concours de personnes extérieures pouvant donner un avis autorisé sur la situation. (cf. les articles L 146-8 et R 146-27, 28,29 du CASF).

Dans tous ces articles de loi, dominant :

- le souci de prendre en compte l'ensemble de la situation au regard du projet de vie de la personne ;
- le principe qu'aucune évaluation, aucune proposition ne peut être transmise d'une instance à une autre sans avoir été préalablement débattue avec les intéressés ;
- la nécessité pour évaluer des besoins de compensation de s'appuyer sur un « guide d'évaluation », commun à toutes les MDPH, de manière à garantir une égalité des réponses sur tout le territoire national (art R 146-28 du CASF) ;
- enfin, les phases d'évaluation des besoins, puis de proposition et de décision de moyens à mettre en place, doivent constituer des temps bien distincts.

le Code de l'Education valide par ailleurs totalement les prérogatives de la MDPH et de son équipe pluridisciplinaire en matière d'expertise ainsi qu'en atteste l'art L 112-2 modifié par la loi n° 2005-102 : « Afin que lui soit assuré un parcours de formation adapté, chaque enfant, adolescent ou adulte handicapé a droit à une évaluation de ses compétences, de ses besoins et des mesures mises en œuvre dans le cadre de ce parcours, selon une périodicité adaptée à sa situation. Cette évaluation est réalisée par l'équipe pluridisciplinaire mentionnée à l'article L. 146-8 du code de l'action sociale et des familles. Les parents ou le représentant légal de l'enfant sont obligatoirement invités à s'exprimer à cette occasion (...) Le projet personnalisé de scolarisation constitue un élément du plan de compensation visé à l'article L. 146-8 du Code de l'action sociale et des familles. Il propose des modalités de déroulement de la scolarité coordonnées avec les mesures permettant l'accompagnement de celle-ci figurant dans le plan de compensation. »

Les principes qui ont guidé le législateur dans l'adoption de ces mesures, sont ainsi en **cohérence totale avec les valeurs déontologiques** affirmées par les acteurs sociaux. Nous pouvons ici citer l'article 1.7 des références déontologiques en travail social : «Dans le cadre des missions générales et spécifiques qui leur sont dévolues, les acteurs de l'action sociale doivent s'engager dans une solidarité active, respectueuse de la loi, prenant en compte un accompagnement aussi bien préventif que curatif». Répondre aux besoins de compensation est un devoir de solidarité nationale.

- **du point de vue éthique :**

Au regard de ces références au droit et à la déontologie, que pouvons nous dire de l'initiative d'un service départemental de l'éducation nationale qui décide de la création d'une commission d'expertise *«dont l'objet serait d'émettre des avis sur la quotité du temps d'accompagnement accordé à des jeunes en situation de handicap et dont les avis seraient énoncés en tenant compte des disponibilités en ressources humaines dont le département dispose»* ?

Une telle initiative, qui n'est encadrée par aucun texte législatif ou réglementaire, peut apparaître comme un moyen de détourner la Loi, car un droit qui ne serait pas reconnu ne pourrait être opposable,

Il semble en effet difficile d'admettre que le droit de l'usager tel que le définit la loi et l'analysent les références déontologiques, soit évalué en fonction des moyens d'un territoire particulier et non en fonction des besoins de la personne dans la réalisation de son projet de vie : rappelons l'art. 2.3 des références déontologiques : « Les prestations offertes à l'usager doivent faire l'objet de procédures et de protocoles adaptés à sa problématique». Ce même art 2.3 précise par ailleurs que « l'usager doit être entendu dans ses attentes, respecté dans son développement et accompagné dans la réalisation de son projet de vie. » Or, dans la procédure d'expertise mise ici en place par l'éducation nationale (du moins telle qu'elle est décrite dans le document qui nous est adressé), la place de la parole de l'usager n'apparaît pas.

Une procédure dont les effets seraient liés à la seule contrainte des moyens dont dispose un territoire et non à la définition des besoins des personnes en situation de handicap semble contraire au principe posé par la loi et elle ne paraît pas recevable à ce titre. L'objectif fixé à la *« commission d'expertise »* risque de conduire à contenir le repérage des besoins au périmètre des moyens existants et d'occulter ainsi des besoins réels qui seront injustement considérés comme satisfaits, interdisant ainsi que la loi obtienne son plein effet.

Cette pratique, si elle se développait, conduirait en fait à fausser toute analyse objective des besoins. Sans doute peut-on, il est vrai, déplorer que les moyens d'une bonne faisabilité n'aient pas été mis en place parallèlement à l'affirmation des principes contenus dans la loi ; mais à l'inverse, l'initiative dont il est question ici privilégie l'aspect pragmatique au mépris des principes. Au delà du respect des droits des personnes, on soulève ainsi une question qui est non seulement à caractère gestionnaire, mais également à caractère politique.

Plutôt que d'essayer de neutraliser les effets de la loi, il serait peut-être plus opportun de mettre la question en débat avec les bonnes instances. Ce pourrait être en portant les difficultés rencontrées à la connaissance du Conseil départemental consultatif des personnes handicapées qui, selon ses attributions : « donne un avis, formule des propositions (...) sur les mesures à mettre en œuvre au plan local pour assurer la coordination de tous les partenaires institutionnels ou associatifs, notamment en matière de scolarisation » (art L 146-2 du CASF).

AVIS:

Le pragmatisme de la démarche que l'on nous demande ici d'interroger, ne répond pas à la lettre de la loi et n'en respecte pas non plus l'esprit, car il conduit à reconnaître les seuls droits pour lesquels les moyens de les satisfaire existent déjà.

Lorsque ces moyens n'existent pas encore dans un lieu et un temps donné, les droits de certains usagers ne sont ainsi pas reconnus, ils ne peuvent donc faire valoir le droit opposable prévu par la loi. Un tel positionnement n'est pas respectueux des principes éthiques et déontologiques pour lesquels la prise en compte de l'intérêt supérieur de la personne doit être le critère prioritaire dans toute action ou décision.

En outre, un tel dispositif ne permet pas l'évaluation des besoins réels des populations et rend impossible toute programmation objective des moyens qu'il conviendrait effectivement de mettre en œuvre.

Ces diverses observations nous conduisent à penser que la création de la « commission d'expertise » décrite dans la question posée, ne devrait pas pouvoir être considérée comme un outil pertinent de mise en œuvre de la politique en faveur des personnes handicapées, telle que définie par la loi du 11 février 2005.

De ce fait, si l'on considère que cette « commission d'expertise » interne n'a pas lieu d'exister, la question du rôle de l'enseignant référent « alors que le handicap n'est pas encore avéré » ou au moins mis à l'étude par la MDPH, ne se pose plus. Elle découle en effet directement de la confusion des rôles et des temps qui préside dans le fonctionnement et les objectifs déterminés de cette commission. En soi, elle pose également un problème de principe : peut-on offrir aux usagers la meilleure des garanties de respect de leurs droits et de leurs intérêts si l'on est à la fois celui qui, en montant le dossier, peut influencer sur la décision à prendre et celui qui aura éventuellement à assurer le suivi de la mesure prise ? En d'autres termes, peut-on être juge et partie ?

Le CNAD mai 2008