

Avis sur le projet de décret portant diverses mesures de simplification dans le champ du handicap

19 novembre 2018

S'inscrivant dans la dynamique du rapport « Plus simple la vie » remis au gouvernement en mai 2018, le projet de décret présenté au CNCPH intègre plusieurs propositions visant à restaurer la confiance, à soutenir l'inclusion et à améliorer le quotidien des personnes en situation de handicap. Il intègre également une recommandation (relative à la RQTH) du rapport « Sécuriser les parcours, cultiver les compétences » remis en juin et intégrée à la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Le projet de décret :

- permet *l'allongement de la durée maximale d'attribution de certains droits* par les CDAPH (modifiant l'art R241-31 code de l'action sociale et des familles) qui passerait de 5 à 10 ans (1^{er} de l'article 1^{er}) ;
- prévoit *leur attribution sans limitation de durée pour les personnes dont le handicap n'est pas susceptible d'évoluer favorablement* (2^o de l'article 1^{er} et article 3) ;
- introduit, en cas de demandes multiples, le principe d'un alignement des durées d'attribution sur la durée la plus longue, sauf évaluation contraire et motivée de l'équipe pluridisciplinaire ou intérêt contraire du demandeur ;
- aménage *les modalités de transmission des éléments nécessaires au paiement des prestations* par les MDPH aux organismes payeurs de prestations (al 2^o et 3^o de l'article 2).

L'article 4 précise le calendrier d'entrée en vigueur de ces réformes. À l'exception du 1^o de l'article 1^{er}, l'entrée en vigueur du texte est prévue au 1^{er} janvier 2020 en cohérence avec l'entrée en application d'une mesure de l'article 67 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel sur l'attribution de la RQTH.

Le décret étend les propositions d'allongement d'attribution des droits formulées par les rapports sur l'AAH-1, la RQTH et la CMI (carte mobilité inclusion) à d'autres droits : ACTP (allocation compensatrice tierce personne), orientations vers les établissements ou services médico- sociaux, vers le marché du travail ou vers un centre de rééducation professionnelle.

Il prévoit d'être complété d'un *arrêté fixant les modalités d'appréciation d'une situation de handicap non susceptible d'évolution favorable* ainsi que d'une *liste non limitative des maladies et des problèmes de santé connexes* donnant lieu à l'attribution de ces droits sans limitation de

durée.

D'une manière générale, la mesure de simplification visant l'allongement de la durée d'attribution des droits et l'alignement des durées d'attribution doit permettre d'une part de réduire le volume des démarches administratives et d'autre part aux personnes concernées de mettre fin à la justification permanente de leur situation de handicap pour accéder à leurs droits. Il s'agit d'une bonne mesure réclamée de longue date par le CNCPH. Le CNCPH exprime sa satisfaction face à cette mesure et à sa traduction rapide dans la réglementation.

La DGCS indique que les dispositions sur les durées d'attributions de l'AEEH et de la PCH feront l'objet de décrets distincts qui seront présentés ultérieurement au CNCPH dans le cadre des chantiers sur la Compensation annoncés par le CIH du 25/10/2018.

La présentation du projet de décret soulève cependant plusieurs questions relatives à sa mise en application :

1) La mise en œuvre des mesures de simplification

S'il s'agit d'une mesure plébiscitée, la mesure d'allongement de l'attribution de certains droits soulève plusieurs questions relatives à :

- *L'entrée en application de la mesure.*

La DGCS précise qu'elle se fera au fil de l'eau dans le cadre des nouvelles demandes et des demandes de renouvellements des droits en cours qu'il s'agisse de l'extension de la durée d'attribution de 5 à 10 ans (à partir du 1/1/2019) comme de la mesure d'attribution de longue durée (à partir du 1/1/2020).

- *La durée longue d'attribution de certains droits*

Ces mesures doivent concerner le plus grand nombre de personnes possibles afin que le choc de simplification et l'allègement des charges administratives soient effectifs tant pour les personnes en situation de handicap que pour les MDPH.

Le CNCPH souligne la nécessité de *bien informer les personnes* que les durées des droits « rallongés » ne doivent pas les empêcher de saisir la MDPH lors de tout changement de situation. Une information claire doit leur être présentée à cet effet dans les notifications de décisions.

Concernant les *personnes accompagnées par des structures médico-sociales* sur une longue période, le CNCPH propose que des bilans de situations de la personne accompagnée puissent être régulièrement présentés par l'ESMS à la CDAPH (en formation restreinte) afin d'évaluer la pertinence dans le temps de l'orientation et d'assurer la cohérence et l'adaptation de l'accompagnement.

- *La possibilité d'attribuer des doubles orientations* permettant de s'adapter plus souplesment aux parcours, aux souhaits et aux attentes des personnes (exemple : double orientation ESAT/milieu ordinaire) sans enfermer la personne dans un parcours prescrit.

- *La durée minimale d'attribution des droits :*

Il est suggéré d'élever la durée minimale d'attribution de 1 à 2 ans afin de concourir à une meilleure sécurisation des trajectoires des personnes concernées.

En ce sens, le CNCPH propose de modifier le 1^o de l'article 1^{er} en ajoutant « *le mot : « un » est remplacé par le mot « deux » et (...) »*.

2) La mise en œuvre spécifique de l'attribution de droits sans limitation de durée
Cette mesure est proposée pour la RQTH, l'ORP, la CMI, l'AAH-1 et l'ACTP (taux à 80%).

La mesure relative à la durée d'attribution des droits sans limitation de durée concerne les personnes dont le handicap n'est pas susceptible d'évolution.

Le décret précise que la détermination de cette situation repose sur deux critères cumulatifs :

- les personnes dont le *taux d'incapacité permanente est d'au moins 80%*
- et dont *les limitations d'activité ne sont pas susceptibles d'évolution favorable* compte tenu des données de la science.

En l'absence de données statistiques disponibles, aucune mesure d'impact de cette disposition n'est fournie.

Au regard des deux critères cumulatifs, le CNCPH s'interroge sur la portée effective de la mesure.

Afin de lui donner son plein effet et que le choc de simplification attendu soit au rendez-vous, le CNCPH propose plusieurs modifications du 2° de l'article 1^{er} du projet de décret :

- *Sur les critères d'attribution de longue durée des droits* : en distinguant ceux relatifs à la RQTH et à l'orientation vers le marché du travail des critères proposés pour l'attribution de l'AAH-1, de la CMI et de l'ACTP. Cette distinction permettra de prendre en compte la différence de nature des droits et d'optimiser au maximum l'effet de simplification dans l'attribution des droits.
- *Sur la définition des modalités d'appréciation de l'irréversibilité* de la situation de handicap.

Le CNCPH propose de modifier le 2° de l'article 1^{er} comme suit :

- introduit un alinéa avant le 1 du 2°
- modifie l'alinéa 1 du 2°
- réorganise la mention de l'arrêté en un alinéa 3
- supprime la mention d'une liste non limitative à l'alinéa 3 (devenu 4) du 2°.

« 2° L'article est complété par ~~deux~~ quatre alinéas ainsi rédigés :

« Pour la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé et l'orientation vers le marché du travail, prévues par l'article L. 5213-2 du code du travail, les droits sont attribués sans limitation de durée lorsque le handicap n'est pas susceptible d'évolution favorable. Ces situations concernent les personnes dont les limitations d'activité ne sont pas susceptibles d'évolution favorable, compte tenu des données de la science.

« Pour les prestations définies au I de l'article L. 241-3, à l'article L. 821-1, à l'article L821-1-1 du code de la sécurité sociale, les droits sont attribués sans limitation de durée lorsque le handicap n'est pas susceptible d'évolution favorable. Ces situations concernent les personnes qui présentent un taux d'incapacité permanente d'au moins 80% et dont les limitations d'activité ne sont pas susceptibles d'évolution favorable, compte tenu des données de la science.

« Un arrêté fixe les modalités d'appréciation d'une situation de handicap non susceptible d'évolution favorable ainsi que la liste non limitative des maladies et des problèmes de santé connexes donnant lieu à l'attribution de ces droits sans limitation de durée.

« Dans les situations où une attribution sans limitation de durée n'est pas possible, et sauf appréciation contraire et motivée de l'équipe pluridisciplinaire ou intérêt contraire du demandeur, les droits sont attribués pour la durée maximale autorisée par les dispositions

législatives ou réglementaires. Le cas échéant, cette durée peut être inférieure à la durée maximale pour permettre que les dates d'échéance des différents droits soient identiques. ».

Le CNCPH souligne deux points majeurs :

- Sur le taux de 80% :
Eue égard à la diversité des droits concernés, le CNCPH propose de *distinguer les règles d'octroi pour une longue durée pour la RQTH¹ et l'orientation marché du travail des autres droits (AAH-1, CMI, ACTP 80%)*.
Eue égard également à *l'hétérogénéité des pratiques constatée des MDPH quant à la définition des taux d'incapacité*, le CNCPH demande qu'une plus juste évaluation des situations de certains publics (en particulier sur le champ du handicap psychique) soit réalisée. Il demande qu'un suivi spécifique soit mis en place concernant les changements de taux et l'harmonisation des pratiques.
- Sur les modalités d'appréciation d'une situation de handicap non susceptible d'une évolution favorable :
Le décret en renvoie la *détermination à un arrêté complété d'une liste des maladies et problèmes de santé connexes* donnant lieu à l'attribution de droits sans limitation de durée.
Au regard de l'importance du sujet, le CNCPH demande :
 - la mise en place d'un groupe de travail en intercommission du CNCPH avec la DGCS pour travailler sur l'arrêté qui devrait être publié au plus tard avant la fin de l'année 2018 ;
 - la suppression de toute référence à une liste dans le décret.

Cette demande constitue une réserve majeure qui conditionne l'avis du CNCPH.

Le CNCPH motive cette demande par le fait que même si cette liste est réglementairement considérée comme « non limitative », d'expérience, les membres du CNCPH savent qu'en pratique et sur le terrain l'interprétation la plus restrictive en sera faite par les équipes de la MDPH notamment pour des raisons de disponibilités et de formations insuffisantes.

Enfin, au regard de l'objectif de simplification poursuivi par le projet de décret et en cohérence avec l'avis rendu le 22/10/2018 sur l'article 83 du projet de loi de finances pour 2019 relatif à la fusion des compléments à l'AAH par le CNCPH, celui-ci propose de simplifier l'attribution du complément de ressources (CR) qui, avec l'AAH, constitue la garantie de ressources des personnes en situation de handicap et de garantir l'existence d'un droit créé par la loi du 11/02/2005. La proximité des critères (taux et irréversibilité des situations) qui fondent l'attribution du complément de ressources ainsi que l'évaluation concomitante des situations pour l'attribution de l'AAH et du CR (taux d'incapacité et capacité de travail) produites par l'équipe pluridisciplinaire des MDPH justifient le maintien de ce droit en bénéficiant de la mesure de simplification proposée.

¹ La RQTH représente 17% des demandes adultes déposées auprès des MDPH (source CNSA). Le taux d'accord est élevé de l'ordre de 95% au plan national. Les données nationales montrent que la croissance des RQTH est largement portée par les demandes de renouvellement près de la moitié des demandes). L'attribution de la RQTH n'est pas assortie de la définition d'un taux.
Source : rapport IGAS « Évaluation des Cap emploi et de l'accompagnement vers l'emploi des travailleurs handicapés chômeurs de longue durée » - mai 2017

Cette mesure aurait l'avantage de maintenir un droit qui permet de compenser l'absence durable de revenus d'activité des personnes privées de capacité de travail. Elle garantirait ainsi, dès 2019, à 70 000 personnes sévèrement handicapées un niveau de ressources situé juste au-dessus du seuil de pauvreté, répondant à l'objectif de lutte contre la pauvreté des personnes en situation de handicap fixé dans le cadre de l'Agenda 2030 et des objectifs de développement durable.

3) Le contrôle

Cette mesure de simplification repose sur la confiance accordée par l'administration à la personne, confiance dont le corollaire est le contrôle a posteriori comme le rappelle le Rapport Taquet-Serres. À ce stade, les modalités de contrôles « *intelligents et ciblés* » envisagés ne sont pas précisées. Elles feront l'objet de travaux à venir auxquels le CNCPH demande à être associé.

Le CNCPH demande à être associée dès l'amont à cette réflexion, à la construction de la méthode, aux conditions de mise en œuvre et aux limites du contrôle.

4) Le suivi des mesures de simplification

La durée d'attribution des droits et en particulier l'allongement des durées d'attribution est l'occasion d'un allègement de la charge administrative qui pèse sur les personnes en situation de handicap et leurs famille mais aussi de la charge de travail des MDPH.

Cette observation suscite deux recommandations fortes sur la nécessité :

- de *disposer d'un système d'information et de suivi des décisions interconnecté* permettant de mesurer l'effectivité d'application de la disposition en particulier au regard des disparités et hétérogénéité de pratiques constatées dans les processus d'attribution de droits ;
- de *compléter* cette mesure d'allongement des durées d'attribution
 - *d'une meilleure information sur les droits dans les notifications*, notamment sur la possibilité d'en demander la révision avant le terme de la notification ;
 - *d'une meilleure qualité de l'accompagnement* des personnes concernées, notamment par la nomination d'un référent de parcours « MDPH » clairement identifié par la personne concernée et facilement joignable (en application de la recommandation du Référentiel de mission MDPH opposable à tous les GIP MDPH).

Concernant les nouvelles dispositions relatives à la transmission des dossiers de demande par les MDPH aux Caisses non plus au moment du dépôt mais de la décision favorable de la CDAPH, le CNCPH appelle à la vigilance sur les éventuels risques de rupture de droits dans le cadre des renouvellements et à la garantie du maintien de la procédure de l'avance sur droits supposés.

Le CNCPH demande la mise en place d'un comité de pilotage et de suivi associant la DGCS, la CNSA, l'ADMDPH, les associations représentatives et le CNCPH.

Enfin, et plus généralement au regard des nombreuses évolutions en cours, alors que plusieurs démarches de simplification sont évoquées, relatives à l'AEEH ou chantiers PCH, le CNCPH regrette de ne pas disposer d'une présentation globale des mesures de simplification vers lesquelles, dans le cadre de ses arbitrages, le gouvernement souhaite s'engager et le calendrier prévisionnel dans lequel s'inscrivent ces mesures.

Le CNCPH attire également l'attention sur une autre mesure de simplification favorable à continuité des parcours dans le cadre de la prévention de la désinsertion professionnelle inscrite dans le Rapport Gillot qui, à ce stade, n'est pas intégrée aux projets de simplification. Cette mesure vise l'attribution à titre temporaire de la RQTH par les médecins du travail. Le CNCPH souhaite que, dans le cadre des travaux visant la réforme de la santé au travail, qui seront initiés en 2019, ce sujet puisse être traité.

Le CNCPH propose un avis favorable sur le décret sous réserve majeure que la mention d'une liste figurant actuellement dans le décret soit retirée.

Il demande :

- de distinguer les modalités d'attribution de longue durée de certains droits distincts par nature.
- la mise en place rapide d'un groupe de travail en intercommission avec la DGCS afin de travailler sur l'arrêté précisant les modalités d'appréciation d'une situation de handicap non susceptible d'évolution favorable qui permettrait automatiquement et systématiquement l'attribution de droits sans limitations de durée
- de participer à la définition de la méthode, des conditions de mise en œuvre et des limites du contrôle envisagé.

Les représentantes de la direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales et de la santé font part en séance de l'accord de l'administration pour :

- retirer du projet de décret la référence à une liste relative à des maladies et des problèmes de santé connexes donnant lieu à l'attribution de droits sans limitation de durée ;
- distinguer les modalités d'attribution de la RQTH et de l'orientation marché du travail des autres droits pour donner davantage d'ampleur à la réforme.

L'administration précise qu'elle souhaite poursuivre avec le CNCPH la réflexion en matière de simplification dans le cadre des travaux à venir concernant la préparation de l'arrêté d'application du présent décret et va intégrer certains autres sujets (bilans d'étape, double orientation ...) dans les chantiers à venir.

Compte tenu de ces éléments, les membres du Conseil national consultatif des personnes handicapées adoptent, à l'unanimité, un avis favorable sur ce projet de décret.