

DÉCLARATION

**Les 20 ans de la *loi pour  
l'égalité des droits et des  
chances, la participation  
et la citoyenneté des  
personnes handicapées***

Déclaration du Bureau

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
Liberté—Égalité—Fraternité

FÉVRIER 2025

  
**cese**  
Conseil économique  
social et  
environnemental

Mandature 2021-2026  
Bureau du 4 février 2025

---

**Les 20 ans de la loi  
*pour l'égalité des droits et  
des chances, la participation  
et la citoyenneté des  
personnes handicapées***

Déclaration du Bureau du Conseil économique, social et environnemental faisant suite à la mission confiée par le Bureau du 3 décembre 2024 à Mme Marie-Amélie Le Fur (Groupe des associations) et M. Jérémie Boroy (Groupe Santé et Citoyenneté) à l'occasion des 20 ans de la Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées

---

Adoptée le 4 février 2025

Adoptée en 2005, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a marqué une étape majeure dans l'histoire des politiques publiques françaises en matière de handicap. Portée par une volonté de transformation sociétale, elle s'est articulée autour de grands thèmes comme l'accessibilité, l'éducation, l'emploi, affirmant une ambition forte : garantir à chaque citoyen, quelle que soit sa situation, une pleine participation à la vie de la société.

Au-delà de ces avancées, cette loi a opéré un véritable changement de paradigme : le modèle reposant exclusivement sur des réponses spécifiques, souvent cloisonnées, devait laisser place à la reconnaissance du droit commun comme principe structurant. Désormais, les personnes en situation de handicap ne devraient plus se voir imposer des solutions spécialisées par défaut, mais accéder aux dispositifs de droit commun, adaptés à leurs besoins. Cette évolution s'est inscrite dans une dynamique internationale renforcée par la ratification, en 2010, de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), engageant la France à protéger et assurer la pleine et égale jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales des personnes handicapées sur un pied d'égalité avec les autres, et ainsi garantir une société réellement inclusive. Il appartient dès lors à la société dans son ensemble de s'adapter aux besoins de chaque personne et non l'inverse.

Pourtant, deux décennies après l'adoption de cette loi, le bilan reste plus que mitigé. Si des progrès notables ont été réalisés, les carences persistent - fortes inégalités territoriales, services publics insuffisamment accessibles voire inexistantes, recul d'ambition en matière d'accessibilité, manque de moyens, complexités dans l'accès aux droits - et révèlent un effritement de la vision initiale. Ces constats soulignent l'urgence de changer collectivement d'envergure dans le déploiement des politiques de handicap

pour garantir une réelle mise en œuvre de l'ensemble des principes énoncés en 2005 et 2010.

Par cette déclaration, en faisant un bilan de la loi (1), en ouvrant sur de nouvelles perspectives (2) et en dressant les pistes d'inflexion (3 et 4), le CESE appelle à une mobilisation ambitieuse pour franchir un nouveau cap et faire de la France une société de droits et de liberté de choix pour les personnes en situation de handicap.

## I - Grandes orientations de la loi de 2005 : un bilan en demi-teinte, des attentes plus fortes en termes d'égalité des droits

### 1. Une ambition de transformation sociale forte portée par une vision nouvelle du handicap

A la définition du handicap en termes d'incapacité, c'est-à-dire d'atteinte corporelle ou intellectuelle grave et irréversible des personnes, la loi du 11 février 2005 en a substitué une autre porteuse de progrès. Elle introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article disposant que « constitue un handicap, au sens de la présente loi, toute *limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant<sup>1</sup>* ». Cette évolution évoquant des limitations subies dans l'environnement de la personne a eu pour conséquence d'importantes

modifications dans les obligations de l'État, en particulier autour de deux principes : l'accessibilité universelle et la compensation individuelle des conséquences d'une situation de handicap.

Près de deux ans plus tard, l'article premier de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 donne une définition des personnes handicapées qui met encore davantage l'accent sur l'environnement : « *personnes présentant des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres* ». La responsabilité de trouver les voies et moyens nécessaires pour lever de telles barrières afin d'exclure toute discrimination se trouve ainsi plus nettement posée.

<sup>1</sup> Art. 114 du Code de l'action sociale et des familles.

Si le Conseil national consultatif des personnes handicapées relève que le cadre légal français a permis des avancées, il souligne que les politiques d'accessibilité de nos environnements demeurent reléguées au second plan et que l'accès aux droits demeure incomplet. Il rappelle également les préconisations et recommandations formulées par le comité des droits des Nations Unies à l'adresse de la France en 2021, affirmant que le modèle français d'accompagnement des personnes en situation de handicap suscite des préoccupations, notamment en

raison de sa tendance à privilégier des approches axées sur le traitement médical et le placement en institution. Bien que des progrès aient été réalisés ces dernières années, un chemin important reste à parcourir pour déployer un modèle qui place les besoins, les capacités et les aspirations des personnes concernées au cœur des décisions. Cela implique de mettre fin aux placements trop systématiques en institution et de favoriser des solutions qui respectent la liberté de choix des individus et leur inclusion dans la société.

**Afin de s'affranchir d'une approche médicale du handicap, le CESE préconise d'harmoniser la définition du handicap, inscrite par la loi de 2005, avec le droit international.**

**Le CESE invite également à engager dès 2025 un large débat visant à définir la désinstitutionnalisation et à préciser ce qu'elle implique dans le contexte français pour que les actions encore nécessaires soient planifiées avec une feuille de route pluriannuelle.**

## **2. Accessibilité, mobilité et plein exercice de sa citoyenneté : une ambition amoindrie**

La loi du 11 février 2005 dispose que « toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. » Cependant, pour garantir ces droits, une accessibilité universelle, c'est à dire étendue à tous les biens et les services pour toutes les situations de handicap s'impose comme préalable incontournable : elle conditionne la capacité à vivre pleinement au quotidien, à participer à la vie sociale et démocratique, et à exercer librement ses choix,

notamment celui de pouvoir choisir de vivre en milieu ordinaire, chez soi, à l'école et au travail.

La démarche globale d'une accessibilité de nos environnements et d'une conception universelle des biens et des services doit être axée sur une prise en compte de l'usage plutôt que procéder exclusivement de la déclinaison de normes. Sans ce changement d'approche, les modifications de l'environnement resteront insuffisantes. En effet, vingt ans après, les objectifs fixés sont encore loin d'être atteints, freinant considérablement la liberté de choix et l'autonomie des personnes en situation de handicap.

L'accès aux soins comme aux juridictions en est encore très largement compromis.

## UN PRINCIPE D'ACCESSIBILITÉ INSUFFISAMMENT APPLIQUÉ

La loi de 2005 impose une accessibilité généralisée, quel que soit le handicap, pour les logements, les bâtiments publics, la voirie et les transports. Cela inclut la mise aux normes de l'ensemble de la chaîne de mobilité pour lever tous les obstacles du quotidien. Des obligations de résultats sont prévues, assorties de sanctions en cas de non-conformité. Les collectivités de plus de 5 000 habitants doivent également mettre en place une commission d'accessibilité pour associer les personnes concernées à la mise en œuvre des actions.

Cependant, malgré ces obligations les résultats restent insuffisants. En matière d'Établissements Recevant du Public (ERP), seuls 50 % sont accessibles aujourd'hui. Malgré les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP), introduits pour permettre une mise en conformité progressive, tous les retards dans les opérations de rénovation aux normes indispensables n'ont pu être rattrapés.

Par ailleurs, adoptée en 2018, la loi ELAN (Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) a affaibli les ambitions initiales de la loi de 2005. Elle a, par exemple, réduit le quota de logements accessibles dans les constructions neuves, le remplaçant par des logements «évolutifs». Cette évolution limite l'accès immédiat à des logements adaptés, renforçant les inégalités et contraignant les personnes en situation de handicap dans leurs choix de vie.

Soulignons pourtant que l'accessibilité universelle n'est pas un privilège pour quelques-uns, mais un droit fondamental et une opportunité de progrès pour tous. En effet, l'avis *Mieux accompagner les*

*personnes en situation de handicap et inclure les personnes en situation de handicap* (rapporteuse : Christel Prado, juin 2014) souligne un constat toujours pertinent : les personnes en situation de handicap sont souvent à l'origine d'innovations qui profitent à tous. Ces solutions, conçues pour surmonter les obstacles, ne se limitent pas à répondre à des besoins spécifiques, mais favorisent une accessibilité universelle, bénéfique pour l'ensemble de la société. Ainsi, des innovations comme les rampes d'accès ou les ascenseurs ont initialement été développées pour répondre aux besoins des personnes en situation de handicap, mais elles sont devenues indispensables pour d'autres publics : parents avec des poussettes, personnes âgées, touristes, etc. A cet égard, l'avis de mars 2023 *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous* (rapporteurs Dominique Carlac'h et Marie-Amélie Le Fur) démontre comment favoriser l'accès des personnes en situation de handicap à la pratique sportive sert de vecteur au développement de la pratique sportive dans toute la société.

**Le CESE préconise de réhabiliter l'ambition initiale de la loi de 2005 et de renforcer les sanctions qui doivent être appliquées en cas de manquement aux obligations.**

**Il est également important de souligner que, pour réussir, cette approche universelle doit impérativement inclure les personnes en situation de handicap dans les processus de décision.** Leur expérience et leur expertise permettent d'identifier les véritables besoins et de concevoir des solutions réellement adaptées. L'écoute et la co-construction avec les personnes concernées ne sont pas seulement des principes éthiques, mais des clés pour garantir l'efficacité des aménagements.

A titre d'exemple, l'avis *Quelles solutions pour des mobilités durables et inclusives en zones peu denses ?* (Rapporteur : Sébastien Mariani, juillet 2023), demande ainsi d'associer les personnes en situation de handicap, directement ou par le biais de leurs associations, à la co-construction des plans de mobilité simplifiés auxquels certaines autorités organisatrices de mobilité ont recours et qui devraient être généralisés.

## L'ACCESSIBILITÉ NUMÉRIQUE

L'accessibilité numérique, pourtant indispensable pour garantir la liberté d'expression, l'accès à l'information et l'exercice de la citoyenneté, reste largement incomplète. En janvier 2025, seule une infime partie des démarches administratives essentielles en ligne étaient conformes au référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA), privant de nombreux citoyens de leur droit fondamental à l'information. Bien que des efforts aient été faits, notamment avec le RGAA, le déploiement reste trop lent. De nombreux sites publics et services numériques continuent de poser des obstacles majeurs aux personnes en situation de handicap, renforçant leur exclusion. Comme pour les obligations en matière d'accessibilité des lieux, **le CESE réaffirme la nécessité des obligations en matière d'accessibilité numérique et approuve la nouvelle compétence de l'ARCOM en matière de contrôle et de sanction.**

Une précaution s'impose néanmoins dans le contexte d'une dématérialisation croissante de l'offre de services publics et privés. L'avis *Droits sociaux : accès et effectivité* de novembre 2024 (rapporteuses : Isabelle Doresse et Catherine Pajares y Sanchez) demande le maintien de la possibilité d'un accueil physique de proximité pour l'ensemble des services qui le nécessitent et l'amélioration de la qualité de l'accompagnement, qui doit être adapté à la situation des personnes tout au long de son parcours, ce qui implique que les personnels puissent prendre le temps nécessaire à cet objectif. À cet égard, le CESE relève avec intérêt la démarche d'accessibilité engagée par le réseau France services et invite à la renforcer en collaboration avec les usagers concernés.

## ACCESSIBILITÉ DES TRANSPORTS ET MOBILITÉ DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP : UNE MISE EN ŒUVRE POUSSIVE ET INÉGALE

La récente enquête sur les mobilités de transport des personnes en situation de handicap<sup>2</sup>, montre des écarts significatifs dans la mobilité quotidienne des personnes en situation de handicap par rapport à celle de la population générale. En effet, « une personne en situation de handicap sur quatre ne quitte pas son domicile un jour moyen de semaine, contre une sur dix pour les personnes sans handicap ». Autre constat, « Les déplacements quotidiens sont moins nombreux

<sup>2</sup> Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Les pratiques de mobilité des personnes en situation de handicap, Data Lab, transports, novembre 2023.

(2,5 par jour en moyenne contre 3,1 pour les personnes sans handicap) et les distances parcourues plus courtes (21,7 km contre 31,6 km). D'après l'enquête, ces écarts s'expliquent notamment par les limitations liées au handicap : près de 50 % des personnes en situation de handicap déclarent qu'un problème de santé durable gêne leurs déplacements ; et 20 % ne peuvent pas se déplacer seules sur certains itinéraires.

Cette situation influe fortement sur les choix de mobilité des personnes en situation de handicap. En effet, si la voiture reste le mode de transport principal des personnes en situation de handicap (58 % des déplacements), cette proportion est inférieure à celle des personnes sans handicap (68 %). Elles sont aussi plus souvent passagères (22 % contre 13 %), ce qui s'explique en partie par un accès limité au permis de conduire (71 % contre 88 %) et une moindre disponibilité d'une voiture dans leur ménage (25 % sans voiture contre 12 %). Les déplacements à pied sont plus fréquents chez les personnes handicapées (30 % contre 19 %), soulignant un recours à des alternatives à défaut d'autres options accessibles. Les transports en commun, bien qu'utilisés légèrement plus (10 % contre 9 %), restent globalement moins accessibles, et seulement 14 % des personnes handicapées détiennent un abonnement (contre 18 % pour les autres).

La mise en œuvre de la loi de 2005 a permis des évolutions positives et notables, notamment en introduisant le principe d'accessibilité universelle dans les transports. Cependant, en 2023, l'état des lieux de l'accessibilité des transports urbains par le ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, révèle

par exemple que sur les 33011 arrêts prioritaires du réseau des collectivités ayant répondu, seuls 61% sont accessibles ; alors même que ces arrêts prioritaires ne représentent que 26% du réseau (33011 arrêts prioritaires sur 125042 au total)<sup>3</sup>. Selon la SNCF, seul 1 train sur 2 et 3 gares sur 10 sont accessibles en 2023. Par ailleurs, comme souvent dans le champ du handicap, de fortes disparités territoriales subsistent. En effet, si les grandes villes ont bénéficié de mises aux normes, les zones rurales et périurbaines accusent un retard important, laissant de nombreuses personnes sans solution de transport adaptée. Enfin, il est important de souligner le manque de continuité dans la chaîne de mobilité. Ainsi, l'accès aux transports reste conditionné par l'accessibilité des infrastructures périphériques, comme les trottoirs, les passages piétons ou les arrêts de bus.

Par ailleurs, le Défenseur des droits relève que la législation récente a conduit à un amoindrissement des termes de la loi de 2005, en limitant par exemple l'obligation de créer des transports de substitution et en remplaçant cette solution par des solutions de transports à la demande. Le transport à la demande dont le déploiement reste insuffisant et inadapté aux besoins des personnes en situation de handicap n'offre pas de solution de substitution satisfaisante. Ces services sont souvent limités à certaines zones ou à des plages horaires restreintes, rendant leur usage contraignant. Les coûts peuvent être prohibitifs, tant pour les utilisateurs que pour les collectivités, limitant leur accessibilité. Enfin, la coordination entre ces services et les réseaux classiques demeure faible, aggravant les ruptures dans la chaîne de mobilité.

3 CEREMA, Etudes et Méthodes, Résultats de la 3ème enquête sur l'accessibilité des transports urbains et interurbains auprès des AOM et collectivités, décembre 2024

Le CESE préconise d'envisager dès 2025 la programmation et la planification d'un chantier exceptionnel de rattrapage du retard pris dans des secteurs prioritaires (dont ceux de l'accès aux soins et de l'école, et des sites internet des démarches essentielles) et d'accélération de l'accessibilité des transports, avec une gouvernance impliquant l'ensemble des parties prenantes et un suivi le plus resserré possible.

## PARTICIPATION DES PERSONNES À LA VIE SOCIALE ET DÉMOCRATIQUE

Si l'accès à l'éducation en milieu ordinaire a progressé, les chiffres relatifs à la participation sociale des personnes en situation de handicap montrent globalement une moindre participation à la vie associative ou citoyenne. Les personnes en situation de handicap sont presque aussi souvent que les autres membres d'une association, bénévoles ou ayant rendu service dans le cadre d'une telle structure ou d'un autre organisme<sup>4</sup>. Mais c'est moins souvent le cas des jeunes s'agissant d'une activité citoyenne ou d'une manifestation.

**Constatant que l'accessibilité incomplète des campagnes électorales est un réel obstacle à leur participation dès leur majorité, le CESE préconise que les pouvoirs publics centralisent et diffusent les informations et programmes et qu'ils s'assurent de l'accessibilité de toutes les informations et**

**matériels de propagande à toute la population, notamment aux personnes en situation de handicap**<sup>5</sup>.

Enfin, seuls 12% des personnes en situation de handicap sont membres d'une association sportive contre 21% du reste de la population. L'écart est moindre pour les associations culturelles (6,7% contre 7,6%) et plus favorable pour les associations de loisirs (5,9% contre 5,6%).

Le CESE, dont les activités - dans le cadre de ses missions consultatives - intègrent de plus en plus fréquemment des exercices de participation citoyenne, fait d'une société plus inclusive une de ses Orientations stratégiques<sup>6</sup> à la fois pour les sujets qu'il aborde et dans sa méthode délibérative.

Il associe de plus en plus régulièrement des citoyennes et citoyens, les usagers mais aussi les professionnels engagés dans leur mise en œuvre, dans ses réflexions. A titre d'exemple, la commission en charge de la préparation de l'avis *Les métiers de la cohésion sociale* a organisé une mission permettant d'"aller vers" les personnes en situation de handicap hébergées dans un établissement médico-social de l'agglomération lyonnaise, grâce au soutien de l'ADAPEI 69, pour les associer à ses réflexions. Dans cet avis, le CESE demande le renforcement des consultations des personnes en situation au sein des Comités de vie sociale des établissements sociaux et médico-

<sup>4</sup> Drees, Le handicap en chiffres, 2024

<sup>5</sup> Avis du CESE, *Engagement et participation démocratique des jeunes* (rapporteurs : Manon Pisani et Kenza Occansey ; mars 2022

<sup>6</sup> *Orientations stratégiques du CESE, mandature 2021-2026*

sociaux, en particulier sur des points aussi importants que l'organisation des temps de travail au service de l'accompagnement des personnes et de la qualité de service. Plus largement, c'est la participation de toutes les personnes en situation de handicap au sein des ESMS qui doit être encouragée dans toutes les instances consultatives, qu'elles soient locales ou nationales.

Autre exemple, l'avis *Développer le parasport en France : de la singularité à l'universalité, une opportunité pour toutes et tous* s'est également appuyé sur une consultation citoyenne, des ateliers en ligne sous forme de webinaires par public cible différent, et une journée d'échanges au CESE.

Enfin le CESE rappelle que des propositions d'amendements de la loi de finances ont été faites en 2023 au Sénat pour que les élus en situation de handicap puissent exercer pleinement leur mandat, avant d'être abandonnées dans la suite de l'examen du projet de loi. Les promoteurs de ces amendements faisaient alors valoir que ni la PCH, ni d'autres dispositifs, ne garantissent de pouvoir financer des besoins d'interprétariat suffisants en LSF<sup>7</sup>.

### **3. Le droit à compensation : une grande avancée, encore en partie ineffective**

La loi du 11 février 2005 a inscrit le principe de compensation des conséquences du handicap comme un droit fondamental, garantissant aux personnes handicapées la possibilité de choisir librement leur projet de vie. La compensation doit offrir des solutions adaptées pour surmonter les obstacles quotidiens et permettre à chacun de vivre selon ses aspirations et choix, en toute autonomie. Ce principe repose sur la nouvelle Prestation de Compensation

du Handicap (PCH), destinée à financer les besoins spécifiques liés au handicap. Elle est distincte de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH), conçue dès 1975 pour garantir un revenu d'existence permettant une vie autonome et digne. Ces dispositifs marquent une avancée majeure dans la reconnaissance des droits des personnes en situation de handicap.

### **LE RÔLE CENTRAL DES MDPH : UN BILAN CONTRASTÉ**

La mise en œuvre de ces prestations a reposé sur la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH), qui jouent un rôle clé dans l'accès aux droits. Chargées d'évaluer les besoins des personnes en situation de handicap, les MDPH proposent des plans personnalisés de compensation, prenant en compte notamment les besoins humains (aides à domicile, professionnels de l'accompagnement), techniques (fauteuils roulants, aménagements de logement ou de véhicule), voire les besoins animaliers (chiens guides). Ces plans couvrent également l'orientation professionnelle, scolaire, ou en établissement.

Depuis leur création, les MDPH ont vu leur activité croître de manière exponentielle, en réponse à des besoins toujours plus nombreux. En 2022, les MDPH ont traité près de 5 millions de demandes, soit une augmentation de plus de 30 % en dix ans. Cette montée en charge s'est accompagnée de difficultés structurelles, notamment des délais de traitement très variables selon les départements, pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois, cette situation fragilisant ainsi l'effectivité d'accès aux droits des personnes en situation de handicap. Ces disparités, comme le souligne le défenseur

7 E. Dal'Secco, « Elus handicapés : pas de compensation pour leur mandat ! », Handicap. Fr, 1<sup>er</sup> décembre 2022.

des droits, génèrent des inégalités et des ruptures dans l'accès aux droits des allocataires, parfois aggravées par une interprétation différente des critères de calcul de la PCH d'un territoire à l'autre. En effet, le montant des aides humaines ou techniques varie selon les départements, en raison de pratiques différentes dans l'évaluation des besoins. Cela s'observe notamment dans la variabilité des sommes versées au titre de la PCH et des besoins plus particulièrement identifiés selon les MDPH.

Face à ces difficultés, plusieurs réformes ont été engagées pour simplifier et améliorer l'accès aux droits. Lancée en 2021, la plateforme Mon Parcours Handicap vise à centraliser et simplifier les démarches administratives, en proposant un lieu unique d'information et de suivi des dossiers. Le droit à vie pour certaines prestations, notamment pour les handicaps irréversibles, a permis de réduire la nécessité de renouveler les dossiers, un processus souvent long et complexe. Cependant, selon les départements, des écarts notables subsistent dans l'application du droit à vie et dans la durée des droits à situation comparable <sup>8</sup>.

## LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP

Au cœur du droit à compensation, se trouve la prestation de compensation du handicap (PCH). Cette prestation individualisée repose sur cinq éléments : aide humaine, aide technique, aménagement du logement ou du mode de transport, charges spécifiques/exceptionnelles, aide animale.

Si la création de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH) a été largement bénéfique, des débats subsistent quant à sa capacité à répondre pleinement aux besoins et à la singularité de chaque situation de handicap. En effet, plusieurs besoins essentiels restent insuffisamment ou mal couverts, compromettant parfois l'objectif d'une compensation réellement individualisée.

On peut citer en ce sens l'absence de prise en compte du champ visuel pour l'attribution du forfait cécité, la complexité des financements des aides techniques, ou bien encore l'absence de prise en compte des besoins en aide-ménagère ou en soutien à la communication. La difficulté de répondre aux besoins spécifiques des enfants est également un point d'attention majeur. Ces limites reflètent un cadre encore trop rigide, qui s'ajuste insuffisamment aux réalités multiples et évolutives des personnes en situation de handicap.

<sup>8</sup> Baromètre MDPH, CNSA.

Ces points mettent en évidence la nécessité de continuer à adapter la PCH pour qu'elle réponde davantage à la singularité des parcours de vie. Une compensation réellement centrée sur les besoins et aspirations individuels, et non sur des critères standardisés ou sur les moyens disponibles sur un territoire, est essentielle pour garantir une autonomie et une égalité des droits à chaque personne en situation de handicap.

**En outre, l'article 13 de la loi du 11 février 2005 prévoyait, dans un délai de cinq ans, la suppression de toutes les barrières d'âge pour améliorer la couverture des besoins des personnes de plus de 60 ans éligibles à l'APA. Malheureusement cet objectif a été perpétuellement reporté et retarde toujours une réflexion plus globale sur l'articulation des dispositifs de compensation de la perte d'autonomie dans une logique de parcours de vie de la naissance à la fin de la vie.**

## L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ

L'Allocation aux Adultes Handicapés (AAH) vise à garantir un revenu minimum aux personnes en situation de handicap ne pouvant pas exercer une activité professionnelle à temps plein. Malgré son rôle fondamental dans l'autonomie et la dignité des allocataires, et alors qu'un quart des personnes handicapées reste pauvre, ce dispositif soulève encore de nombreuses interrogations quant à son efficacité et son adéquation aux besoins réels des personnes concernées.

Les associations représentant les personnes concernées ont régulièrement dénoncé les insuffisances de l'AAH, notamment son montant souvent jugé insuffisant, d'autant plus que les frais spécifiques liés au handicap restent insuffisamment pris en compte par la prestation de compensation du handicap, et son mode de calcul reposant jusqu'à récemment sur les ressources du conjoint, entraînant une dépendance financière préjudiciable. La réforme de la déconjugalisation de l'AAH, qui a enfin été actée après de longues mobilisations, constitue une avancée notable en matière de justice sociale et renforce l'autonomie financière des allocataires. Toutefois, d'autres limites demeurent : la complexité des démarches administratives, les délais de traitement des dossiers ou encore l'articulation de l'AAH avec les autres dispositifs d'aide et d'accès à l'emploi, qui peuvent créer des effets de seuil pénalisants.

Bien que soulignant des évolutions notables, **le Cese regrette l'hétérogénéité des pratiques dans les territoires, notamment s'agissant de l'accès des droits à vie et préconise de prendre les mesures nécessaires pour harmoniser l'application des doctrines via une coordination nationale renforcée.**

**Il invite à poursuivre la réflexion sur :**

- la fluidification des démarches des MDPH, avec des guides pratiques pour harmoniser les pratiques et réduire les délais.**
- une revalorisation plus systématique du montant de l'AAH, indexée sur l'évolution du coût de la vie et les besoins spécifiques liés au handicap.**
- une meilleure coordination entre l'AAH et les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi.**

Enfin, **le CESE souligne que la logique d'adaptation des services aux besoins réels des personnes, plutôt que l'inverse, doit devenir une priorité pour atteindre pleinement les objectifs de la loi. Le CESE considère que l'accent doit être mis sur une bonne préparation du projet de vie des personnes. Il souligne l'importance des associations de personnes handicapées et de leur financement pour accompagner leurs pairs tant dans la formulation de leurs choix de vie que dans l'accès aux droits.**

Enfin, le CESE tient à alerter sur la situation financière et organisationnelle actuelle des collectivités locales, marquée par des contraintes budgétaires croissantes, qui pourrait aggraver cette hétérogénéité. L'absence de moyens suffisants, combinée à des priorités locales parfois éloignées des enjeux du handicap, contribue à ralentir ou compromettre les avancées nécessaires. Les territoires les moins bien dotés risquent de voir les inégalités se creuser davantage, accentuant les fractures territoriales.

#### **4. La scolarité**

C'est certainement dans le domaine de l'éducation que l'évolution induite par la loi de 2005 a été la plus forte. En réaffirmant un droit à la scolarisation en milieu ordinaire, elle a posé les bases d'une

société plus inclusive, affirmant que tout enfant doit pouvoir être inscrit dans l'établissement scolaire le plus proche de son domicile, sauf en cas de dispositif spécifique nécessitant d'être inscrit dans une autre structure. Ce texte garantit également un suivi personnalisé, associant les familles à la construction du projet de scolarisation, et prévoit des aménagements pour les examens afin d'assurer l'égalité des chances.

La mise en œuvre de ce droit suppose l'accessibilité de l'école (qu'il s'agisse du cadre bâti, de la pédagogie, des équipements, de la vie de l'élève, des sorties scolaires, etc.) d'une part, et la mobilisation autant que nécessaire de la compensation des conséquences du handicap, d'autre part. Pour qu'elle soit au service de la capacité

de chaque enfant à apprendre et à progresser, l'école pour tous implique que l'environnement de l'école intègre les différentes configurations utiles de scolarisation, que les enseignants soient formés à la pédagogie universelle et accompagnés dans leur mission, notamment en mobilisant les ressources spécialisées du secteur médico-social à leurs côtés.

Du recours croissant aux accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) à la mise en place récente des premiers pôles d'appui à la scolarité (PAS), en passant par le développement de dispositifs Ulis ou encore la création de pôles inclusifs d'accompagnement localisés (PIAL), les vingt dernières années ont confirmé la nécessité de clarifier les responsabilités des différents acteurs pour répondre aux besoins éducatifs particuliers et que le droit à l'éducation soit garanti pour chaque enfant.

## LES CHIFFRES DE LA SCOLARISATION EN MILIEU ORDINAIRE SONT EN PROGRESSION, MAIS BEAUCOUP RESTE À FAIRE

Depuis 2006, les progrès en matière de scolarisation des élèves en situation de handicap sont notables. Selon la DREES, 468 270 élèves bénéficiaient d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS) en milieu ordinaire à la rentrée 2024, un chiffre qui a triplé en moins de 20 ans. La scolarisation des enfants polyhandicapés a également progressé : en 2010, seulement un sur cinq était scolarisé en milieu ordinaire, contre un sur deux en 2024. Selon ces mêmes statistiques, en 2022, 56% des élèves bénéficiaient d'un PPS étaient accompagnés par un ou une AESH (67% dans le premier degré et 45% dans le second degré). Sur le plan

quantitatif, ces chiffres témoignent d'une dynamique positive vers une école plus inclusive, pour autant, dans son avis de juin 2020 *Enfants et jeunes en situation de handicap : pour un accompagnement global* (rapporteuses : Samira Djouadi & Catherine Pajares y Sanchez), le CESE a relevé les nombreuses pétitions de parents qui signalent les très grandes difficultés auxquelles ceux-ci sont confrontés pour assurer la scolarisation mais aussi l'accès aux soins et à l'accompagnement des enfants en situation de handicap.

Ainsi, une part significative de la scolarisation en milieu ordinaire s'effectue encore à temps partiel : 8,4 % des élèves en classe ordinaire et 6,7 % en Unités Localisées pour l'Inclusion Scolaire (ULIS) dans le premier degré<sup>9</sup>. Par ailleurs, il convient de souligner l'absence de statistiques sur le nombre d'heures effectives de scolarisation. En outre, l'évaluation de la Cour des comptes souligne une dépendance excessive aux AESH (78 816 équivalents temps plein en 2023), qui sont devenus le deuxième métier de l'Éducation nationale après celui d'enseignant. Or, ces personnels, bien que nécessaires, ne peuvent compenser les insuffisances des dispositifs d'accessibilité (bâtiments scolaires, pédagogie, matériel pédagogique adapté, supports d'enseignement spécialisés).

Le Collectif Handicaps<sup>10</sup> souligne en ce sens qu'en 2022/2023, seuls 63% des notifications ont donné lieu à une remise de matériel pédagogique adapté, pourtant indispensable à l'apprentissage pour certains enfants. 18 682 élèves sont restés sans ce matériel adapté... Encore trop de familles sont livrées à elles-mêmes pour tenter d'avoir des outils adaptés à l'apprentissage de leur enfant

<sup>9</sup> Drees, Le Handicap en 2024.

<sup>10</sup> Collectif Handicaps, "Loi du 11 février 2005 : quel bilan 20 ans plus tard ?", 14 janvier 2025

(livres pédagogiques en braille, tablettes, etc.)” Quant au PPS, bien qu’essentiel, il souffre d’un manque de mise en œuvre homogène : les MDPH ne notifient pas toujours les

écoles des décisions prises, et les familles doivent souvent batailler pour obtenir une reconnaissance des besoins réels de leur enfant.

**Ainsi, le CESE préconise de planifier et d’achever les travaux nécessaires à l’accessibilité des établissements scolaires et de les doter des équipements pédagogiques adaptés nécessaires,**

**Il réaffirme sa préconisation d’une meilleure reconnaissance du rôle et du statut des AESH, d’une formation initiale et continue qualifiante ainsi que de conditions de travail attractives pour garantir un accompagnement de qualité.**

## UNE INSUFFISANCE DE MOYENS

La nécessité de l’individualisation du suivi pédagogique pour tous les élèves est à mettre en perspective avec deux constats : 1° en France les effectifs de classe sont parmi les plus chargés des pays de l’OCDE (22 contre 19 en école élémentaire, 26 au lycée quand un pays comme la Lettonie compte en moyenne 17 élèves par classe). 2° Le système éducatif français n’est pas structuré

pour individualiser les parcours mais pour organiser la sélection à travers un programme scolaire établi dans un temps identique pour chaque classe<sup>11</sup>. Cette individualisation nécessite donc de revoir l’organisation pédagogique, les évaluations et des moyens importants en termes d’effectifs enseignants dûment formés pour exercer un métier qui doit désormais répondre aux besoins des élèves handicapés.

**Le CESE préconise que le nombre d’élèves par classe soit abaissé et négocié, dans le cadre des opérations de la carte scolaire. En particulier, il devrait ne pas être supérieur à 20 jusqu’au collège et à 25 au collège et au lycée ce qui permettrait une situation plus favorable pour tous les enfants, notamment ceux en situation de handicap et/ou en difficultés.**

Aujourd’hui, l’école doit scolariser tous les élèves de l’école maternelle au lycée. Les moyens alloués à la formation continue des enseignants et des accompagnants restent insuffisants, beaucoup se sentent insuffisamment formés pour

gérer les situations complexes qu’ils rencontrent, alors qu’une individualisation du suivi pédagogique est indispensable pour répondre aux besoins spécifiques de ces élèves. Ce manque d’accompagnement constitue un frein majeur à

<sup>11</sup> Avis, *Réussite à l’école, réussite de l’école*, rapporteure : Bernadette Groison, juin 2024. L’avis constatait : « L’École est quant à elle sous pression. On lui demande beaucoup sans prendre le temps d’un réel diagnostic, ni considérer les nombreux aléas politiques qui la fragilisent. Elle se trouve alors en tension entre des demandes multiples et des injonctions contradictoires comme assurer la réussite des élèves dans un système éducatif qui n’est pas organisé pour atteindre cet objectif ou encore faire mixité alors que la société elle-même n’est pas organisée pour cela ».

l'inclusion effective et reflète les difficultés d'adaptation des structures scolaires aux besoins spécifiques des élèves. Un besoin de formations croisées avec le secteur médico-social, afin de mieux comprendre et accompagner les élèves aux besoins spécifiques est également fortement exprimé par les acteurs.

L'organisation des temps des élèves doit pouvoir prendre en compte la place du soin dans la vie de tous les enfants et a fortiori de ceux qui, en situation de handicap, bénéficient d'un accompagnement médico-social pour

suivre leur scolarité. Une articulation fine des temps de vie correspondant aux besoins de chacun est nécessaire dans une logique de parcours concertée entre la famille, l'école et les professionnels de l'accompagnement et du soin.

Enfin, la nécessité de revitaliser le dispositif de réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté (RASED) qui s'adresse aux enfants en grande difficulté et de renforcer le déploiement des équipes mobiles d'appui à la scolarisation (EMAS) se confirme.

Fort de ces constats, **le CESE :**

- **réaffirme sa préconisation que la formation initiale et continue des enseignantes et enseignants à la pédagogie universelle soit effective, renforcée et élargie à l'ensemble des membres de la communauté éducative, et ce quel que soit leur ministère de rattachement (agriculture, affaires sociales, etc.).**
- **il préconise de favoriser une meilleure articulation et concertation entre les équipes médico-sociales et scolaires par la généralisation de formations inter-métiers entre l'Éducation nationale et le secteur médico-social.**

Par ailleurs, le champ de l'école ne se limite pas à la classe. L'accessibilité des transports scolaires et des activités périscolaires demeure inégale selon les territoires, rendant parfois difficile l'inclusion complète des élèves. **Le CESE rappelle qu'améliorer l'accessibilité globale de l'école est un enjeu fondamental : cela inclut non seulement les bâtiments scolaires, mais aussi les transports scolaires, les activités périscolaires et les équipements numériques adaptés.**

## **5. Emploi et travail**

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances affirme que « l'État est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire ». Elle inscrit également dans le Code du travail le principe de non-discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap, précisant que « le refus de prendre des mesures adaptées peut être constitutif d'une discrimination ». Pourtant, malgré ces engagements, les chiffres montrent que l'emploi des personnes en situation de handicap reste un défi majeur.

## UN ACCÈS À L'EMPLOI ENCORE DIFFICILE

En 2022, seuls 44 % des personnes reconnues handicapées sont actives, contre 73 % pour l'ensemble de la population<sup>12</sup>. Par ailleurs, 12 % des personnes en situation de handicap sont au chômage, un taux nettement supérieur à celui de la population générale (7 %)<sup>13</sup>. Ces données traduisent une fragilité persistante sur le marché du travail malgré les dispositifs existants et la baisse du taux de chômage observée ces dernières années. Le handicap reste d'ailleurs la première cause de sollicitation du Défenseur des droits pour des discriminations à l'emploi.

## L'OBLIGATION D'EMPLOI DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS (OETH)

Pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, l'Obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH) impose aux entreprises de 20 salariés ou plus d'employer au moins 6 % de travailleurs handicapés sur le total d'ETP employé, ce taux pouvant être diminué par la comptabilisation des temps partiels de travailleurs handicapés de 50 ans et plus comme des ETP ou par la prise en compte d'emplois exigeant des compétences et des aptitudes particulières (ECAP)<sup>14</sup> dont le principe fait débat, des organisations le considérant comme discriminant et en demandant la suppression. Pourtant, en 2023, le taux d'emploi direct n'était que de 3,6 %, loin

des objectifs fixés. En incluant les contributions financières ou contrats indirects, ce taux atteint 4,7 %, soit seulement 84 % des effectifs attendus.

Par ailleurs, cette situation présente des disparités importantes selon la taille des entreprises et les secteurs d'activité. En effet, ce sont plutôt les grandes entreprises (2 500 salariés ou plus) qui atteignent les objectifs fixés d'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH). Les secteurs de l'administration publique, de la santé, de l'action sociale et de l'industrie respectent davantage la loi, même si le taux d'emploi des travailleurs handicapés dans la Fonction publique hospitalière demeure encore en deçà des 6%. En revanche, dans les services aux entreprises, seuls deux tiers des objectifs sont réalisés.

Les entreprises qui ne respectent pas l'OETH doivent verser une contribution redistribuée à des fonds d'accompagnement comme l'Agefiph ou le FIPHFP. Cependant, et comme le soulignent plusieurs rapports IGAS, ce mécanisme pose un problème structurel : plus les objectifs d'emploi sont atteints, moins il y a de ressources pour financer les dispositifs d'accompagnement.

En outre, le risque existe que le dispositif instaure un marché du travail spécifique des travailleurs ayant la reconnaissance de qualité de travailleur handicapé. Le CESE considère que l'action des opérateurs de l'emploi doit

<sup>12</sup> Dares Focus, octobre 2023, n°55

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Dares Résultats, novembre 2023, n°22, « L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés en 2022. Le taux d'emploi direct stable à 3,5% »

veiller à ce que la reconnaissance de la qualification professionnelle prime sur toute reconnaissance administrative et que les travailleurs handicapés ne soient pas sous-payés par rapport à leur qualification.

### FORMATION DES ÉTUDIANTS EN SITUATION DE HANDICAP : UN CHEMIN ENCORE MARQUÉ PAR LES DISPARITÉS

Selon la DREES, en 2023, 59 000 étudiants en situation de handicap étaient suivis par les missions handicap dans l'enseignement supérieur, ce qui représente seulement 2 % des effectifs étudiants. Ces chiffres témoignent de progrès, mais également de l'insuffisance des efforts déployés pour garantir une véritable égalité d'accès à l'enseignement supérieur. À cet égard, le programme récemment lancé autour de 6 universités démonstratrices en matière d'accessibilité de l'enseignement supérieur devra permettre d'impulser un nouveau modèle.

Des disparités marquent également l'engagement des étudiants selon le niveau de diplôme : les personnes en situation de handicap sont sous-représentées dans les filières menant aux diplômes les plus élevés. De plus, les inégalités sont accentuées par la typologie du handicap, certaines situations, comme les handicaps sensoriels ou cognitifs, nécessitant des aménagements spécifiques qui restent souvent inadaptés ou insuffisants dans ces cursus.

Ces inégalités dans l'accès à la formation se répercutent directement sur les parcours professionnels des personnes en situation de handicap. Les données montrent qu'elles occupent moins souvent des postes de cadres et accèdent à une moins grande diversité de métiers. Situation partiellement expliquée par les difficultés rencontrées pour accéder à des formations qualifiantes et adaptées.

Ces freins incluent notamment un manque d'information sur les dispositifs d'accompagnement disponibles ou une accessibilité encore insuffisante des infrastructures et des contenus pédagogiques. A cela s'ajoutent des stéréotypes persistants dans l'orientation scolaire et professionnelle, qui limitent les ambitions des personnes en situation de handicap.

### FORMATION PROFESSIONNELLE : DES CHIFFRES ALARMANTS

Dans le champ de la formation professionnelle, les chiffres témoignent d'une situation préoccupante. Les travailleurs reconnus handicapés représentent seulement 10 % des entrées totales en formation, et ce chiffre tombe à 2 % pour les entrées en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. Par ailleurs, on observe une baisse inquiétante de 10 % des entrées en formation parmi les demandeurs d'emploi reconnus travailleurs handicapés.

Face à ces constats, il est impératif de rappeler que le recrutement des personnes en situation de handicap doit être fondé sur leurs compétences. Cela implique une adéquation renforcée entre les besoins des métiers et les formations proposées aux personnes handicapées. Il est nécessaire d'apporter une attention particulière aux ruptures lors des moments de fragilité du parcours, en particulier lors du passage de l'enseignement scolaire au secteur de la formation, de l'enseignement supérieur au milieu professionnel ; lors d'accidents ou de maladies graves ou lors d'un licenciement pour inaptitude.

Il en résulte que les travailleurs handicapés subissent beaucoup plus que les autres des difficultés d'évolution professionnelle et d'accès à une formation professionnelle adaptée. Le maintien en emploi est toujours compliqué, le handicap

ou la maladie invalidante, liés ou pas à un accident du travail ou une maladie professionnelle, entraînent trop souvent un licenciement pour inaptitude.

Ainsi, malgré des avancées notables,

portées notamment par la loi de 2005, les défis liés à l'emploi des personnes en situation de handicap restent considérables. Le taux d'emploi reste faible, et les discriminations à l'embauche et au travail demeurent fréquentes.

**Pour répondre pleinement aux enjeux de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap, le CESE :**

- préconise d'engager une concertation avec les parties prenantes pour élaborer et publier le décret attendu sur l'accessibilité des lieux de travail (ou bâtiments à usage professionnel) pourtant prévu par la loi du 11 février 2005.
- recommande de renforcer les synergies entre les acteurs et les actrices de l'orientation, de la formation, de l'insertion professionnelle, du maintien dans l'emploi, les acteurs et actrices économiques ainsi que les partenaires sociaux pour que les personnes en situation de handicap soient des salariés à part entière.
- **recommande le développement de formations adaptées dans le cadre des organismes de droit commun.**
- **s'engage dans l'ensemble de ces avis « emploi et travail » à porter une attention particulière aux besoins et à la singularité des personnes en situation de handicap**, comme il l'a fait par exemple dans son avis *L'articulation des temps de vie professionnel et personnel* d'avril 2024 (rapporteuses : C. Caillet et E. Tomé-Gertheinrichs). Une de ses préconisations appelait une négociation interprofessionnelle sur l'articulation des temps de vie professionnel et personnel, qui pourrait davantage faire bouger les lignes dans une meilleure prise en compte du handicap au travail.

## II - Pour aller plus loin, le CESE a mis l'accent sur de nouvelles priorités

Dans ses avis les plus récents, le CESE a abordé les questions relatives aux handicaps à de nombreuses reprises. Il en ressort de grandes priorités que cette déclaration souhaite réaffirmer ici brièvement.

### **1. Les enfants en situation de handicap, l'accent à mettre encore et toujours sur l'accès aux droits**

Pour le CESE, l'enfance, et a fortiori la situation des enfants handicapés sont des priorités régulièrement réaffirmées. Il préconise de mettre l'accent sur l'impératif d'un accompagnement plus précoce et mieux coordonné, organisant mieux, pour chaque enfant, l'articulation entre l'école et l'accompagnement médico-social. Cela ne peut se faire sans un effort pour soutenir des structures de prévention aussi essentielles pour le repérage du handicap que la protection maternelle infantile (PMI), la médecine scolaire ou la psychiatrie sectorisée (avis *Pour des élèves en bonne santé* (rapporteurs : Jean-François Naton, Fatma Bouvet de la Maisonneuve, 2018 et avis *Améliorer le parcours de soins en psychiatrie*, rapporteurs : Alain Dru et Anne Gautier, 2021)

L'avis *Vers un service public d'accueil de la petite enfance*, (Rapporteuses : Marie-André Blanc et Pascale Coton) de mars 2022, constate malheureusement que l'accueil des enfants en situation de handicap se heurte encore à de nombreux obstacles, et ce en dépit du bonus inclusion mis en place par la CNAF pour le faciliter. 54% des enfants en situation de handicap de moins de 3 ans sont gardés exclusivement par leurs parents, contre 32% pour les autres enfants. Un effort de formation des professionnels de la petite enfance est nécessaire.

A l'inverse, les enfants en situation de handicap sont surreprésentés parmi ceux relevant de l'aide sociale à l'enfance : ils sont 21,90% parmi les enfants accompagnés dans le cadre d'une mesure en milieu ouvert et 24,69%, parmi les enfants accueillis. De plus, sur 70 000 de ces enfants, seuls 25 000 bénéficient d'un accompagnement médico-social. Dans son avis d'octobre 2024, *La protection de l'enfance est en danger : les préconisations du CESE* (rapporteuses : Josiane Bigot et Élisabeth Tomé-Gertheinrichs), **le CESE considère qu'il est indispensable de développer les coordinations entre les services de l'ASE et ceux du secteur médico-social.**

### **Le respect de la dignité des personnes en situation de handicap (justice, violences sexuelles, sexistes)**

L'avis du CESE de septembre 2024 sur *l'Éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle* (rapporteuses : Cécile Gondard-Lalanne et Evanne Jeanne-Rose) s'est particulièrement préoccupé des risques accrus encourus par les personnes en situation de handicap face aux violences sexuelles et sexistes.

Sur ce point, l'avis rappelle les inquiétudes du comité des droits des personnes handicapées de l'ONU, dans son rapport initial sur la France : il notait un manque d'informations, notamment de données ventilées, sur la situation des femmes et des filles handicapées, et sur les effets de la législation et des politiques publiques sur l'exercice des droits que la Convention leur reconnaît ; une insuffisance des mesures qui sont prises pour promouvoir l'égalité des sexes dans les lois et politiques relatives au handicap et pour défendre les droits des femmes et des filles handicapées dans les lois et politiques relatives à l'égalité des sexes,

et le manque de consultation et de participation effectives des femmes et des filles handicapées dans le contexte d'initiatives telles que le Forum Génération Égalité 2021.

**Le CESE ne peut que considérer comme prioritaire la reprise des préconisations formulées par le comité des droits de l'ONU, pour préserver l'intégrité des personnes, contre les violences et pour assurer un accès effectif à la justice et à des voies de recours, à des mesures de réparation indemnitaires ou d'aide à l'inclusion sociale, et à la sanction des auteurs de ces faits violents.**

## **2. Reconnaissance et droit des aidantes et des aidants**

Dans une société où une part croissante de la population n'est pas autonome, notamment en raison de son vieillissement, et dans laquelle l'accompagnement des personnes en situation de handicap constitue une demande sociale de plus en plus prégnante, le rôle peu connu des aidants, aidantes et proches aidants, plus souvent des femmes, doit être mis en lumière. Le quotidien de ces personnes aidantes, comme leurs projections personnelles à long terme, s'en trouvent bouleversés. Notons également que souvent cette position d'aidance n'est pas choisie : elle résulte de la maladie ou du handicap d'un proche.

Plus de 9 millions de personnes déclarent apporter une aide régulière à un proche en situation de handicap ou de perte d'autonomie. Selon la DREES<sup>15</sup>, elles représentent près de 17%

des adultes. Elles souffrent souvent d'isolement, d'épuisement, d'une carrière professionnelle entravée. La faiblesse de l'indemnisation de l'allocation journalière du proche aidant (AJPA) (64,54 € par jour en 2024) conduit sans doute à un faible recours. La situation des aidants et des aidantes est aujourd'hui loin d'être satisfaisante. Dans deux de ses avis, **le CESE demande une plus grande reconnaissance des aidants, à travers des droits améliorés, en termes d'indemnisation, de prise en compte des périodes d'aidance dans les parcours professionnels et d'ouverture de droits à l'assurance vieillesse** (*La prévention de la perte d'autonomie liée au vieillissement* (Michel Chassang), avril 2023 et *Soutenir l'autonomie : les besoins et leurs financements* (Martine Vignau), mars 2024)

Pour se faire plus inclusif vis-à-vis des aidants, le monde du travail lui-même pourrait s'impliquer davantage par la voie d'accords négociés, dans les secteurs publics et privés. De tels accords doivent se traduire par des mesures effectives pour les salariés, ainsi que pour les agents du public. L'avis *L'articulation des temps de vie professionnel et personnel : de nouveaux défis* part du constat qu'un bon équilibre des temps de vie, indispensable à la qualité de vie des salariés et des salariées en général, implique *a fortiori* de prendre en compte les besoins de l'aidance et des situations de handicap. C'est pourquoi il a notamment préconisé **d'inscrire le thème de l'articulation des temps à l'agenda social interprofessionnel pour accompagner les branches**

<sup>15</sup> Drees, Etudes et résultats n°1255, janvier 2023

**et les entreprises lors de la négociation d'accords visant, en fonction des contraintes personnelles que les situations de handicap ou d'aide peuvent générer, à des mesures facilitant une vie professionnelle plus inclusive (horaires individualisés, aménagement des horaires, télétravail, etc.).**

### **3. Une situation préoccupante et des besoins accrus en Outre-mer**

Dans les collectivités d'Outre-mer (DROM-COM), la situation est encore plus critique. En effet, le Défenseur des droits a relevé que certains territoires ultramarins accusent des retards significatifs dans la mise en œuvre des mesures prévues par la loi de 2005, faute de moyens humains et financiers. Par exemple, les besoins en personnel dans les MDPH sont souvent

non couverts, entraînant des délais d'attente considérablement plus longs.

L'urgence de la situation est amplifiée par les besoins spécifiques des départements et régions d'Outre-mer. Les études disponibles montrent que la prévalence du handicap y est plus élevée qu'en métropole. Ainsi, 8 % des jeunes âgés de 15 à 24 ans sont en situation de handicap, contre 5 % en métropole. Ce taux grimpe à 12 % pour les personnes de 25 à 64 ans, contre 10 % en métropole.

Malgré ces besoins plus importants, les collectivités d'outre-mer manquent de moyens pour garantir l'égalité d'accès aux droits. Le déficit de personnel, couplé à une organisation souvent défaillante, aggrave l'exclusion des personnes en situation de handicap dans ces territoires.

## **III - Une inflexion nécessaire pour mettre les politiques publiques en ligne avec ces priorités**

### **1. Une mise en œuvre effective de la loi de 2005**

Le bilan des 20 ans de la loi montre des avancées importantes mais aussi des retards préoccupants qui freinent l'effectivité de leurs droits fondamentaux. De nombreux articles de la loi n'ont été que partiellement appliqués, et certains aspects ont même connu des inflexions regrettables. Par exemple, les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP), initialement conçus pour résorber les retards face aux échéances prévues par la loi de 2005 pour 2015, ont souvent été perçus comme une excuse pour repousser les échéances alors qu'ils devaient conduire à engager une véritable démarche de programmation. Dans le

domaine scolaire, malgré les progrès, les moyens alloués aux accompagnants des élèves en situation de handicap restent insuffisants pour répondre aux besoins, fragilisant l'inclusion dans les établissements.

**Le CESE propose que soit défini un plan de déploiement intégral de la loi de 2005 et de la convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, s'appuyant sur un audit des articles encore inappliqués ou sous-utilisés et la mise en place d'un calendrier exigeant pour rattraper les retards. Par ailleurs, il est essentiel de renforcer le suivi parlementaire pour éviter tout recul ou affaiblissement des engagements initiaux.**

## 2. Les aménagements raisonnables : un outil d'égalité à généraliser

Un aménagement raisonnable désigne toute modification ou adaptation nécessaire pour permettre à une personne en situation de handicap d'exercer ses droits, dans des conditions équitables avec les autres. Ces adaptations doivent être efficaces, proportionnées et ne pas représenter une charge excessive pour la partie qui les met en œuvre. Ce concept, au croisement des principes d'égalité et de non-discrimination, vise à garantir une inclusion réelle, au-delà des seuls dispositifs universels.

Les bases légales des aménagements raisonnables trouvent leur origine dans plusieurs textes fondateurs. Tout d'abord, la directive européenne de 2000 qui a consacré l'obligation d'aménagements raisonnables pour prévenir les discriminations dans le monde du travail. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, impose quant à elle aux États parties d'assurer des aménagements raisonnables dans tous les domaines de la vie. Et enfin, la loi française de 2005 prévoit que le refus de mesures appropriées peut constituer une discrimination, mais avec une portée restreinte à l'emploi.

Si ces avancées légales représentent un progrès indéniable, elles sont encore loin d'avoir transformé la réalité quotidienne des personnes en situation de handicap en France.

## UN PRINCIPE INÉGALEMENT MIS EN ŒUVRE DANS L'EMPLOI ET AU TRAVAIL

Dans le domaine de l'emploi, l'obligation d'aménagement raisonnable reste insuffisamment connue, même si en vertu des termes de l'article L. 5212-13 en vigueur du code du travail, le refus de prendre des mesures appropriées en fonction des besoins constatés dans une situation concrète peut être constitutif d'une discrimination. Le Défenseur des droits constate que la transposition de la règle d'aménagement raisonnable est encore insuffisante en droit français et que de nombreux employeurs méconnaissent leurs obligations ou ne les appliquent que partiellement<sup>16</sup>.

Cette méconnaissance s'étend aux personnes en situation de handicap elles-mêmes, sollicitant trop peu ces aménagements, non seulement pour accéder à l'emploi mais pour s'y maintenir dans des conditions de travail leur correspondant.

Le taux de chômage des personnes en situation de handicap, deux fois supérieur à la moyenne nationale, illustre la nécessité de dépasser les limites actuelles de la mise en œuvre des aménagements raisonnables dans le monde professionnel.

## UN PRINCIPE À ÉTENDRE À TOUS LES SECTEURS DE LA VIE

L'un des principaux apports de la Convention des Nations Unies est d'avoir affirmé la nécessité de généraliser les aménagements raisonnables à tous les aspects de la vie : éducation, culture, loisirs, santé,

<sup>16</sup> Défenseur des droits, Fiche réforme n°37, Les travailleurs et les travailleuses en situation de handicap, juillet 2023.

logement, transport, etc. En France, cette ambition reste insuffisamment traduite dans les faits.

Le rapport sur la mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes handicapées du Défenseur des droits de 2020 rappelle que le principe de non-discrimination suppose qu'une protection juridique suffisante soit garantie pour faire valoir les droits dans de nombreux autres champs. Or, cette protection par la législation française demeure très inégale selon les domaines, en particulier dans l'accès aux biens et aux services où les jurisprudences pénales de la Cour de cassation sont rares. En outre, la législation française n'a pas encore fait sien le refus de prendre des

aménagements raisonnables comme motif de discrimination au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 mai 2008 qui couvre de nombreux autres domaines que le droit du travail.

Or la généralisation des aménagements raisonnables, au-delà de l'emploi, est essentielle pour assurer une pleine citoyenneté des personnes handicapées et doit être traduite dans la législation française.

Il ne s'agit pas seulement de respecter nos engagements internationaux, mais de promouvoir un modèle de société dans laquelle chacun peut participer pleinement, sans être entravé par des barrières physiques, organisationnelles ou culturelles.

Pour y parvenir, le CESE préconise de :

- garantir et planifier la sensibilisation et la formation des acteurs publics et privés sur leurs obligations en matière d'aménagements raisonnables.
- élargir le champ d'application juridique de cette notion à tous les secteurs de la vie sociale, conformément aux recommandations internationales ; et reconnaître le refus de procéder à des aménagements raisonnables comme une discrimination, dans toutes les sphères de la vie.
- accompagner les structures, dans la conception et par des aides financières si nécessaires, dans la mise en œuvre de ces aménagements raisonnables.
- créer un suivi effectif de la mise en œuvre des aménagements raisonnables et de leur impact en la matière, avec des indicateurs précis.

### **3. Renforcer les données pour une évaluation efficace des politiques publiques et une connaissance actualisée des besoins**

Le manque de données constitue un des freins majeurs à l'évaluation efficace des politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap. Ce déficit fragilise le pilotage des actions publiques et empêche de suivre les évolutions réalisées. En juillet 2020, le rapport du Défenseur des droits indiquait, sur le champ du handicap, « un manque de visibilité et de comparabilité des données

produites au niveau national ». Pour répondre à ces besoins (homogénéisation, visibilité, cohérence...), la DREES a mis en place, en décembre 2020, un groupe de producteurs de données statistiques sur le handicap et la perte d'autonomie recueillant des données quantitatives et qualitatives sur les besoins des personnes, pour poser des diagnostics territoriaux partagés et objectifs à partir desquels est définie l'offre d'accompagnement sur le territoire. Ainsi, depuis 2023, la DREES publie annuellement un recueil de données statistiques "le Handicap en chiffres" dont l'édition 2024 s'est enrichie de nouvelles

thématiques.

**Le CESE insiste sur l'importance de cet outil annualisé, invite à une interrogation transversale et régulière des thématiques et sollicite une plus grande valorisation de ce recueil auprès des acteurs publics et privés. Il préconise par ailleurs la mise en place d'un observatoire des besoins.**

#### **4. Faire perdurer les actions de formation et de sensibilisation afin d'opérer un changement de paradigme sociétal**

L'autonomie et l'accès aux droits ne peuvent pas se limiter à des dispositifs techniques ou juridiques. Ils nécessitent une transformation culturelle profonde. Pour cela, la sensibilisation et la formation dès le plus jeune âge sont essentielles. Aujourd'hui, trop peu d'élèves, d'enseignants, ou de professionnels connaissent les réalités vécues par les personnes en situation de handicap, leurs besoins ou les solutions adaptées. Ce manque de sensibilisation contribue à perpétuer des préjugés et des comportements inappropriés.

**Le CESE préconise de généraliser** les modules obligatoires sur le handicap dans les cursus de formation, des écoles primaires aux universités, en passant par les formations professionnelles. La formation - généralisée et pour partie harmonisée - de l'ensemble des professionnels, qu'ils soient dans le secteur public ou privé, de l'éducation, la santé, la justice, du bâtiment, du numérique, de l'emploi, de la sécurité, du médico-social, du sanitaire, du social, etc. permettrait d'identifier et de répondre

efficacement aux besoins des personnes en situation de handicap dans leurs actions quotidiennes. Cela passera aussi par une sensibilisation accrue des décideurs et des responsables d'entreprise, qui jouent un rôle clé dans l'inclusion.

Par ailleurs, les dynamiques récentes ont amélioré la compréhension des handicaps moins connus, moins visibles ou invisibles, et favorisé leur prise en compte notamment dans le monde du travail, où les aménagements et l'accompagnement ont progressé. Toutefois, des efforts restent nécessaires, tant dans l'emploi que dans le champ éducatif. Une sensibilisation renforcée à ce sujet demeure essentielle pour lutter contre les préjugés.

Enfin, le CESE tient à rappeler qu'un lien est désormais bien établi entre l'exposition à des facteurs environnementaux susceptibles d'exposer durablement et gravement la santé (exposome) et le déclenchement de pathologies lourdes, invalidantes et potentiellement porteuses de handicap durables. En ce sens, il attachera une attention particulière à cette problématique dans ses futurs travaux.

#### **5. S'appuyer sur des opportunités nouvelles par rapport à 2005**

Depuis 2005, le contexte sociétal et technologique a évolué, offrant de nouvelles opportunités pour renforcer l'autonomie des personnes handicapées. En ce sens, des avancées telles que, par exemple, l'intelligence artificielle, ouvrent des perspectives inédites pour développer des solutions innovantes, comme des outils de communication augmentée. **Le CESE encourage**

**l'émergence de ces technologies au service des personnes en situation de handicap, qui doivent être rendues accessibles financièrement.**

Les Jeux Olympiques et Paralympiques (JOP) de Paris 2024 ont également constitué une formidable opportunité pour renforcer la participation citoyenne des personnes en situation de handicap. En s'inscrivant dans une vision résolument tournée vers l'accessibilité universelle, cet événement a démontré que les personnes en situation de handicap peuvent occuper pleinement leur place en tant qu'athlètes, bénévoles, spectateurs, ou encore acteurs des politiques publiques. Paris 2024 ne s'est donc pas limité à offrir un spectacle sportif, mais a été un laboratoire d'innovation sociale et d'expérimentation. Ces réalisations démontrent qu'il est possible, avec une volonté politique affirmée, de conjuguer accessibilité, participation et équité. À travers ces initiatives innovantes et ambitieuses, Paris 2024 a posé les jalons d'un changement de paradigme qui pourrait inspirer durablement les politiques publiques en faveur des personnes en situation de handicap et dont le CESE invite les acteurs publics et privés à s'inspirer. L'élaboration et la mise en œuvre d'une Charte d'accessibilité universelle pour le Village des athlètes témoignent de cet engagement. Cette charte a mobilisé les acteurs autour des plus hauts standards d'accessibilité, portant le sens des démarches, permettant ainsi aux athlètes en situation de handicap d'évoluer en toute autonomie pendant les Jeux. Elle laisse également à la Seine-

Saint-Denis un héritage durable : un quartier exemplaire en matière d'accessibilité pour tous.

Ce dialogue constructif s'est également traduit dans le Comité des mobilités, où acteurs publics et privés ont oeuvré ensemble pour garantir une continuité des services de transport accessibles répondant aux exigences des déplacements urbains inclusifs sur le temps des jeux.

Par ailleurs, le programme des 3 000 bénévoles en situation de handicap, porté par le Comité d'Organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP) a quant à lui positionné les personnes en situation de handicap au cœur de l'événement valorisant ainsi leurs compétences et leur engagement.

Enfin, Paris 2024 a inscrit son impact dans la durée en favorisant le développement de la pratique sportive des personnes handicapées. A travers des initiatives comme l'appel à projets "IMPACT 2024" ou le programme Club inclusif, porté par le comité Paralympique et Sportif Français en lien avec le ministère des sports, les jeux de Paris 2024 ont contribué à changer les mentalités, à ouvrir le champ des possibles et à bâtir un environnement durablement plus accueillant pour les personnes en situation de handicap dans le sport et au-delà.

## IV - Les perspectives du point de vue du CESE

### 1. Une Politique RH inclusive

L'exemplarité du CESE en matière d'accessibilité passe en premier lieu par ses pratiques internes. Il s'engage à développer une politique RH ambitieuse et proactive en matière d'emploi des personnes en situation de handicap.

### 2. Veille permanente sur nos avis

Comme c'est le cas sur des sujets majeurs tels que la lutte contre la pauvreté, l'égalité femmes-hommes ou les enjeux liés à l'outre-mer, le CESE s'engage à inclure dans ses avis une veille systématique sur les implications des sujets qu'il aborde pour les personnes en situation de handicap. Ces enjeux seront obligatoirement intégrés dès la fiche d'impact qui précède l'adoption de ses saisines d'initiative et intégrés dans les lettres de saisines.

### 3. Accessibilité du CESE en tant que lieu et en tant qu'acteur de la participation citoyenne

En tant que 3<sup>ème</sup> chambre constitutionnelle de la République, le CESE est à la fois une instance délibérative composée de 175 conseillères et conseillers, un employeur, un espace de consultations citoyennes et un lieu ouvert au public. Il a ainsi engagé une mise aux normes d'accessibilité de l'institution et du Palais d'Iéna dans lequel il siège. Dans le cadre de la programmation des travaux de rénovation du Palais d'Iéna, le CESE s'engage, à chaque phase des travaux de rénovation, à intégrer des exigences élevées, co-construites

avec un groupe d'experts d'usage, afin d'assurer une accessibilité réelle et opérationnelle à toutes et tous.

Dans la perspective de la prochaine mandature, le CESE entend prendre toutes les mesures nécessaires pour anticiper sur toutes les situations de handicap, modes de déplacement, modalités d'accès à l'information, de compréhension, d'expression et de participation aux débats, pour que nul ne soit empêché dans sa mission de conseiller ou de participant aux travaux du CESE. L'appropriation par le CESE des outils de communication alternative améliorée (CAA) sera à cet égard déterminante pour ne priver l'institution d'aucune participation.

La systématisation progressive de la diffusion d'une présentation facile à lire et à comprendre (FALC) d'une part, et en langue des signes française (LSF) d'autre part, des avis adoptés fera l'objet d'une programmation par le CESE dès 2025. Le CESE s'engage par ailleurs à viser la conformité totale de son site internet avec le référentiel général d'amélioration de l'accessibilité (RGAA) d'ici la fin de l'année 2025.

L'accessibilité ne se limite pas aux infrastructures. Elle doit aussi être pleinement intégrée dans les pratiques et la culture institutionnelle du CESE. Pour cela, le CESE s'engage à former l'ensemble de ses administrateurs et collaborateurs aux enjeux du handicap et de l'accessibilité universelle. En 2025, puis une fois en début de chaque mandature, une session de formation

à la convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies sera organisée à l'attention des conseillers, des attachés de groupe et des agents du CESE.

Le CESE entend servir de référence et de lieu ressources en matière d'accessibilité des dispositifs de participation citoyenne.

À l'occasion du 20<sup>ème</sup> anniversaire de la loi du 11 février 2005 pour l'Égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, le CESE lance un appel aux deux autres chambres, l'Assemblée nationale et le Sénat, pour qu'elles s'engagent également dans une démarche irréversible et exigeante d'accessibilité de leurs travaux et de leur communication et contribuent utilement à l'information de tous les citoyens, quelles que soient les situations de handicap auxquelles ils sont confrontés. Le CESE préconise également que les formations politiques représentées au Parlement conviennent conjointement du cadre d'accessibilité auquel elles devront se conformer. Le CESE invite l'ensemble des acteurs politiques et citoyens des élections municipales de 2026 à placer dès à présent l'enjeu de la participation des personnes handicapées au cœur de leurs actions.

Par ces engagements, le CESE entend non seulement garantir l'accessibilité de son institution, mais aussi impulser une dynamique nationale, affirmant que la participation citoyenne ne peut être réellement démocratique que si elle est pleinement accessible à toutes et tous.





**Retrouvez le CESE  
sur les réseaux sociaux**



**lecese.fr**

9, place d'Éléna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00

