



MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT
MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS

Direction générale de l'action sociale

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Affaire suivie par :

Caroline BUSSIERE

Tél. : 01 40 56 80 04 Fax : 01 40 56 80 44

Courriel : caroline.bussiere@sante.gouv.fr

Chantal ERAULT

Tél. : 01 40 56 88 55 Fax : 01 40 56 63 22

Courriel : chantal.erault@sante.gouv.fr

Jacques COCHARD

Tél. : 01 44 38 29 90 Fax : 01 44 38 34 02

Courriel : jacques.cochard@dgefp.travail.gouv.fr

Mercure n° 2147/D/05

Le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement

Le Ministre de la Santé et des Solidarités

à

(pour attribution)

Mesdames et Messieurs les préfets de département

Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

Directions départementales des affaires sanitaires et sociales

Direction de la solidarité et de la santé de la Corse et de la Corse du Sud

Direction de la santé et du développement social de la Guadeloupe

Direction de la santé et du développement social de la Martinique

Direction de la santé et du développement social de la Guyane

Service des affaires sanitaires et sociales de Saint-Pierre et Miquelon

Commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel

(pour information)

Mesdames et Messieurs les préfets de région

Directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle

Directions régionales des affaires sanitaires et sociales

(pour information)

Monsieur le Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales

Monsieur le Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

CIRCULAIRE INTERMINISTÉRIELLE N°DGAS/DGEFP/1C/SD3/MEPH/2005/433 du 23 septembre 2005 relative aux modalités de mise en œuvre de l'article L. 821-2 du Code de la sécurité sociale relatif à l'allocation aux adultes handicapés.

NOR : SANA0530388C

Classement thématique : Handicapés

Date d'application : application immédiate

Résumé : L'allocation aux adultes handicapés est attribuée aux personnes dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 80 % à la condition que ces personnes se trouvent dans l'impossibilité, compte tenu de leur handicap, de se procurer un emploi. L'appréciation par les COTOREP de cette condition s'appuie sur un faisceau d'indices recueillis notamment lors d'un entretien avec l'intéressé dans le cadre d'une évaluation globale et individualisée de sa situation.

Mots-clés : allocation aux adultes handicapés ; impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap ; modalités d'appréciation.

Texte de référence : article L. 821-2 du Code de la sécurité sociale

Texte abrogé : circulaire n° 49 SS du 9 mai 1978 relative au versement de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation de logement aux personnes atteintes d'une incapacité inférieure à 80 % et se trouvant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle.

L'article 35-II de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975, dont les dispositions sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 1978 (décret n° 77-1545 du 31 décembre 1977 relatif à la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées), prévoyait que l'allocation aux adultes handicapés (AAH) était également versée aux personnes dont le taux d'incapacité était inférieur à celui fixé par le décret n° 75-1197 du 16 décembre 1975, soit 80 %, et qui étaient, compte tenu de leur handicap, dans l'impossibilité reconnue par la COTOREP de se procurer un emploi.

L'article 95 de la loi de finances pour 1994 (loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993) a modifié cet article désormais codifié à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale et posé le principe d'un taux d'incapacité permanente minimum. Ce taux a été fixé à 50 % par le décret n° 94-379 du 16 mai 1994 relatif à l'allocation aux adultes handicapés et à son complément.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a, en outre, posé une condition supplémentaire : ne pas avoir occupé d'emploi depuis une durée fixée à un an par le décret n° 2005-725 du 29 juin 2005. Cette condition administrative est vérifiée par les organismes débiteurs.

S'agissant de l'appréciation de la condition liée à l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap, appréciée par les COTOREP, une circulaire datée du 9 mai 1978 avait apporté des premiers éléments de cadrage.

Il reste que l'appréciation de cette condition est problématique pour les COTOREP et engendre des disparités d'appréciation d'une COTOREP à une autre. Ainsi le nombre d'accords d'AAH au titre de l'article L. 821-2 varie selon les départements de 0,2 à 7 pour 1000 habitants âgés de 20 à 59 ans (source DREES : Etudes et résultats n° 363 – décembre 2004).

Cette difficulté a été soulignée par le rapport d'enquête conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales sur l'allocation aux adultes handicapés (juin 1998). Elle a conduit à la mise en place d'un groupe de travail en 2002 chargé de conduire une réflexion notamment sur ce sujet constitué de secrétaires, de médecins et de psychologues de COTOREP, d'agents de l'ANPE, de membres d'équipes Cap Emploi, ainsi que de représentants du ministère des affaires sociales et du travail.

Il résulte des dernières statistiques disponibles que le nombre d'accords au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale a augmenté à un rythme rapide de 5,5% par an en moyenne depuis 1996, alors que le nombre d'accords au titre de l'article L.821.1 n'a augmenté sur la même période que de 1,3% (ce taux a connu cependant une hausse en 2003 de + 2,8 % et en 2004 de +7,9%).

Face à ces constats, il apparaît nécessaire de rappeler un certain nombre de principes qui avaient été posés par la circulaire de 1978 et de préciser les modalités d'appréciation de cette notion d'« impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap ». C'est l'objet de la présente circulaire qui, dans un souci d'égalité de traitement des demandes des usagers et de prévention des contentieux, vise à apporter des éléments de cadrage afin d'harmoniser les pratiques des COTOREP. Elle propose ainsi divers éléments destinés à les guider dans les décisions d'attribution de l'AAH au titre de l'article L. 821-2, conformément aux textes en vigueur, ainsi que des recommandations méthodologiques relatives à la fois à la préparation des décisions au sein des COTOREP et à leur motivation. L'examen des droits peut aussi être l'occasion d'engager un parcours de réinsertion au profit de l'intéressé au regard des nouveaux outils créés par la loi du 11 février 2005 visant à encourager ou à faciliter l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés dans un contexte de politique générale favorable au retour à l'emploi des personnes handicapées, comme l'ouverture aux allocataires de l'AAH du bénéfice de l'obligation d'emploi.

Au préalable, il convient de noter que la loi du 11 février 2005 crée la maison départementale des personnes handicapées et la commission des droits et de l'autonomie destinée à remplacer les COTOREP. Jusqu'à la mise en place des maisons départementales, les COTOREP conservent leurs compétences en matière d'AAH. Les préconisations de la présente circulaire demeureront valables à l'égard des commissions des droits et de l'autonomie.

1 – Remarques préliminaires

Outre la condition d'inactivité antérieure à la demande d'un an appréciée par les organismes débiteurs, l'article L.821-2 du code de la sécurité sociale pose deux conditions cumulatives à l'octroi de l'AAH qui doivent être appréciées séparément par la COTOREP :

- un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % fixé au regard du guide barème ;
- la vérification de l'impossibilité, compte tenu du handicap, de se procurer un emploi, la notion d'emploi s'entendant de l'exercice d'une activité professionnelle conférant à la personne concernée les avantages reconnus au travailleur par la législation du travail et de la sécurité sociale.

Il convient de noter que conformément à la jurisprudence (Soc. 18 mai 1988 : *Bull civ. V, n° 295* ; Soc. 21 juin 1989 : *Bull civ. V, n° 467*), l'activité exercée par les personnes handicapées dans les centres d'aide par le travail ne constitue pas un emploi au sens de l'article L. 821-2.

D'emblée, il convient de distinguer la condition d'impossibilité de se procurer un emploi d'autres notions dont le contenu et les critères d'appréciation sont spécifiques et distincts. Ainsi :

- l'incapacité :

En médecine du travail, l'incapacité au travail concerne un poste de travail particulier ou un ensemble de postes de travail de l'entreprise. Il ne s'agit pas d'une incapacité « absolue ». La condition d'impossibilité, compte tenu du handicap, de se procurer un emploi doit donc être également vérifiée pour les personnes qui ont été licenciées après avis d'incapacité.

- l'invalidité :

L'invalidité, appréciée par le médecin conseil de la caisse d'assurance maladie, est constatée lorsque la capacité de travail ou de gain de l'assuré est réduite au moins des deux tiers.

S'il est souhaitable que les décisions des diverses instances soient cohérentes, la jurisprudence indique toutefois que la COTOREP n'est pas tenue par une décision de droit à pension d'invalidité deuxième catégorie (Cour de cassation, chambre sociale 11 juillet 1996, pourvoi n° 94-21687) dans son appréciation de l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap, même si l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale classe en deuxième catégorie les « personnes absolument incapables d'exercer une profession quelconque ».

- l'incapacité de travailler au sens de l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale :

La capacité de travail inférieure à 5 %, requise pour l'octroi du complément de ressources créé par la loi du 11 février 2005 et codifié aux articles L. 821-1-1 et D. 821-4 du code de la sécurité sociale, s'apparente à une incapacité de travailler.

Outre le fait que la population ciblée est différente – le complément de ressources n'est ouvert qu'aux personnes dont le taux d'incapacité est au moins égal à 80 % –, l'incapacité de travailler doit présenter un caractère quasiment **absolu** et a priori non susceptible d'évolution favorable dans le temps, caractéristiques que ne revêt pas systématiquement l'impossibilité, compte tenu du handicap, de se procurer un emploi et qui justifie que cette dernière condition fasse l'objet d'examens périodiques.

Par ailleurs, les travailleurs de CAT ne peuvent pas être reconnus dans l'incapacité de travailler. En effet, l'activité à laquelle ils se livrent présuppose une certaine capacité de travail (supérieure à 5 %), même si cette activité ne correspond pas à un emploi au sens du code du travail et permet, du fait de la jurisprudence, l'attribution de l'AAH au titre de l'impossibilité de se procurer un emploi.

Il convient de rappeler que l'impossibilité de se procurer un emploi doit être exclusivement due au handicap de la personne. Pour autant, cette notion revêt une dimension multifactorielle et ne peut être analysée qu'au travers d'aspects médicaux, fonctionnels et environnementaux. De ce fait, elle ne peut être définie à partir d'un critère unique, mais doit donner lieu à une appréciation au cas par cas, sur la base d'un faisceau d'indices.

Comme évoqué précédemment, l'examen de cette condition nécessite un examen périodique ; en conséquence, il résulte de l'article R. 821-5 du code de la sécurité sociale que l'AAH accordée par la COTOREP au titre de l'article L. 821-2 ne peut l'être pour une durée excédant 5 ans.

2 – Éléments d'appréciation de la notion d'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap

Les éléments d'appréciation sur lesquels s'appuie la COTOREP pour vérifier que la condition de l'impossibilité est bien remplie doivent conduire à évaluer l'impact du handicap sur l'impossibilité de se procurer un emploi. En effet, des éléments non liés au handicap peuvent contribuer à l'impossibilité de se procurer un emploi. Il convient de les identifier mais ils ne doivent pas conduire à l'attribution d'une AAH au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale.

C'est le cas notamment de facteurs tels que l'âge, la situation familiale, les conditions de logement ou de transport qui ne sont pas susceptibles d'entrer dans le faisceau d'indices sur lequel s'appuie la COTOREP. Ces éléments peuvent en effet affecter également les autres personnes, non handicapées, qui se trouvent sur le marché du travail. S'agissant du contexte économique, la situation générale du marché de l'emploi ne peut en elle-même constituer un indice de la notion d'impossibilité de se procurer un emploi. De même, la représentation sociale du handicap par l'employeur (acceptabilité, tolérance...) peut constituer un obstacle sérieux à l'embauche qui ne saurait cependant être assimilé à une impossibilité de se procurer un emploi.

La liste des éléments constitutifs du faisceau d'indices présentés ci-après a vocation à guider les COTOREP dans cette appréciation complexe ; elle ne prétend pas à l'exhaustivité.

a) Aspects professionnels liés au handicap

L'appréciation de l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap suppose d'évaluer les possibilités d'insertion professionnelle de la personne handicapée et notamment d'examiner un certain nombre d'éléments relatifs à l'employabilité de la personne (formation, compétences, expérience professionnelle, parcours professionnel, projet professionnel, par exemple) ainsi que l'impact du handicap sur ceux-ci.

Peuvent ainsi être pris en compte :

- La situation actuelle de la personne au regard de l'emploi et son parcours professionnel : l'absence d'activité professionnelle antérieure, l'existence d'arrêts de travail, la succession de périodes d'activité et de retrait du marché du travail, l'inscription ou non comme demandeur d'emploi, la durée de cette inscription, les actions d'insertion et de réinsertion professionnelle entreprises et le résultat de celles-ci, etc, peuvent être significatives au regard de la possibilité ou non de se procurer un emploi, à condition de vérifier l'impact du handicap sur ces caractéristiques ; pour cette analyse, il peut être opportun d'avoir des contacts avec l'ANPE ou le dispositif RMI. Dans certains cas, il est souhaitable d'inciter la personne handicapée à s'inscrire à l'ANPE où elle pourra bénéficier de mesures d'accompagnement. La loi a posé en tout état de cause une condition d'inactivité antérieure à un an appréciée par l'organisme payeur au regard de l'absence de revenus d'activité professionnelle dans les ressources de l'intéressé.
- L'existence ou non d'un projet professionnel, ou la possibilité pour la personne, compte tenu de son handicap, d'établir et de réaliser un tel projet sont à prendre en considération dans l'analyse. Toutefois, l'absence de projet professionnel ne permet pas en soi de présumer de l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap. A l'inverse, le projet professionnel de la personne handicapée peut être inadéquat avec le handicap. Chaque fois que cette démarche est possible, il appartient en tout état de cause à la COTOREP d'accompagner la personne dans son élaboration d'un projet professionnel compatible avec son handicap.
- La formation et la qualification professionnelle de la personne, qui peuvent être faibles ou inadaptées au regard du marché du travail. Cependant, ces éléments ne peuvent constituer des critères susceptibles d'entrer dans le faisceau d'indices que dans la mesure où le handicap en est directement la cause. Ainsi, le handicap peut intervenir comme facteur limitant les capacités d'apprentissage, et, partant, la possibilité de faire évoluer la qualification professionnelle. Il peut également intervenir comme un élément générateur d'un nouveau besoin de formation compte tenu de la nécessité d'une réorientation professionnelle compatible avec le handicap, nouveau besoin auquel les réponses possibles sont limitées par le handicap lui-même.
- Dans le cas où la personne a déjà travaillé, il convient de se demander si elle peut, malgré son handicap, travailler sur un poste similaire ou proche du poste précédent et, en cas de réponse négative, si cette personne peut, malgré son handicap, exercer un autre emploi, le cas échéant moyennant une formation professionnelle.

Pour mieux évaluer les possibilités d'insertion professionnelle de la personne handicapée, il convient de compléter l'étude des aspects professionnels par des éléments directement liés à l'état de santé et au handicap de la personne, et susceptibles d'avoir une influence sur l'employabilité de la personne.

b) Impact du handicap sur les capacités

Il convient dans la perspective de l'analyse de la condition relative à l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap, mais aussi des potentialités de la personne, de prêter une attention particulière à certains aspects tels que le caractère évolutif des troubles, les capacités de mobilité et de déplacement, les capacités psycho-sociales pour des activités telles que, par exemple, l'orientation dans le temps et dans l'espace, la possibilité d'entreprendre et d'effectuer une tâche, de faire face à un stress, d'entretenir des relations avec autrui, les capacités d'apprentissage ainsi que les capacités de communication de la personne.

En effet, s'agissant par exemple du caractère évolutif des troubles, les perspectives d'amélioration doivent être prises en compte, voire anticipées, afin de ne pas retarder la mise en œuvre de mesures destinées à permettre l'insertion professionnelle. A l'inverse, il doit être tenu compte de l'aggravation progressive des troubles, en particulier lorsque cette évolution est rapide. Le caractère fluctuant de certaines déficiences ou incapacités est également à prendre en considération (notamment dans le cas de déficiences psychiques).

3) Impact d'autres dispositifs sur la condition d'impossibilité de se procurer un emploi

a) Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé

Les deux notions de RQTH et d'impossibilité de se procurer un emploi ne sont pas incompatibles. Les décisions les concernant ont pu être prises à des dates différentes et pour des causes spécifiques qui ont changé entre-temps et il n'est donc pas nécessaire de modifier l'une pour adopter l'autre. Par ailleurs, il est rappelé, comme indiqué dans la circulaire n° DAS/RVAS/RV1/99 397 du 7 juillet 1999, qu'il est possible d'attribuer simultanément une reconnaissance de travailleur handicapé et une AAH au titre de l'article L. 821-2 dans la mesure où la décision de RQTH est de nature à favoriser la mise en œuvre d'actions visant à la réinsertion professionnelle. Cette mesure, initialement destinée aux personnes atteintes de handicap survenant au cours de maladies chroniques, doit pouvoir s'appliquer à des personnes déjà bénéficiaires de l'AAH, quelle que soit l'origine du handicap, en vue de faciliter la mobilisation à leur profit, des outils de réinsertion professionnelle existants (intervention de l'AGEFIPH ...), le cas échéant dans le cadre d'une décision d'orientation professionnelle telle que, par exemple, une orientation en recherche directe d'emploi avec le soutien de l'ANPE ou du réseau CAP EMPLOI. Il reste que l'extension de l'obligation d'emploi aux bénéficiaires de l'AAH par la loi du 11 février 2005 permet désormais de faire bénéficier à ces derniers des outils d'insertion professionnelle précités.

b) Inaptitude et invalidité

Comme vu ci-dessus (partie 1), ces notions sont distinctes de l'impossibilité de se procurer un emploi et ne présument pas a priori de l'impossibilité de se procurer un emploi. Il convient par ailleurs de rappeler qu'en application du caractère subsidiaire de l'AAH, l'étude des droits à pension d'invalidité doit être systématiquement entreprise.

c) Indemnités journalières

Les indemnités journalières sont servies par les organismes de sécurité sociale pour des périodes d'incapacité temporaire, l'état de la personne n'étant pas par définition consolidé. Or la circulaire d'application du guide barème indique que pour fixer un taux d'incapacité, les incapacités doivent être suffisamment permanentes pour justifier d'une décision d'au moins un an.

En conséquence, une COTOREP ne peut attribuer l'AAH qu'à l'occasion de situations particulières, notamment lorsqu'elle constate que l'état de santé de la personne, bien que non stabilisé, laisse présumer que les incapacités seront suffisamment durables pour justifier d'une décision d'au moins un an. En effet la phase de consolidation n'a pas besoin d'être atteinte pour fixer un taux et se prononcer sur l'octroi de l'AAH ; toutefois les possibilités d'amélioration ou d'aggravation doivent être prises en compte dans la décision et la durée d'attribution doit être fixée en cohérence avec l'évolution potentielle.

d) Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

Le dispositif du RMI garantit aux bénéficiaires du RMI un revenu minimum ainsi que, au travers du contrat d'insertion, un accompagnement pour la réalisation d'actions nécessaires à leur insertion sociale et professionnelle.

Si le demandeur d'AAH est bénéficiaire du RMI, il importe donc de prendre connaissance des actions entreprises en vue de son insertion professionnelle et d'analyser la part du handicap dans les difficultés d'insertion professionnelle.

4 – Recommandations méthodologiques

Pour une meilleure appréciation de l'impossibilité de se procurer un emploi compte tenu du handicap, il convient que tous les demandeurs soient reçus par un ou plusieurs professionnels de l'équipe technique, ou de façon collégiale par cette équipe. Les entretiens doivent permettre de procéder à une évaluation globale et individualisée de la situation de la personne. Dans tous les cas, l'analyse de la situation doit être conduite de manière pluridisciplinaire, la présence d'un professionnel de l'emploi étant indispensable compte tenu de la matière.

Il est également recommandé à l'équipe technique de produire un rapport justificatif à l'appui de sa proposition d'attribution ou de rejet de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale. Celui-ci permet de faire apparaître les motifs ayant fondé tant la proposition de décision que la durée retenue lorsque l'équipe technique propose une admission à l'AAH.

De même, lorsque la commission prend une décision qui diffère de l'avis de l'équipe technique, il est recommandé de faire également apparaître au dossier ses motifs, ce qui sera utile à l'équipe technique en cas de demande de renouvellement d'AAH.

En outre, il convient de rappeler qu'en application de la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, les décisions individuelles défavorables doivent comporter une motivation écrite, c'est-à-dire expliciter les considérations de droit et de fait qui les sous-tendent. Les informations et motifs figurant dans le dossier et évoqués ci-dessus peuvent contribuer à préparer cette motivation.

S'agissant des textes applicables, vous veillerez à ne motiver de telles décisions qu'au regard des lois et règlements en vigueur, et non d'autres textes tels que la présente circulaire, dépourvue de valeur normative.

*
* *

Vous voudrez bien me tenir informé des difficultés que vous pourriez rencontrer lors de l'application de la présente circulaire.

Le Directeur général de l'action sociale

Le Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

Signé

Jean-Jacques TREGOAT

Signé

Jean GAEREMYNCK