

# L'Agenda 22 : un outil pour la planification des politiques en matière de handicap

par Patrick GUYOT, Conseiller technique du CREA

## L'Agenda 22 : fondements et contenu

Afin de structurer la politique en matière de handicap, les associations suédoises<sup>1</sup> de personnes handicapées ont élaboré une méthode, connue sous le nom d'Agenda 22<sup>2</sup>, basée sur une résolution de l'ONU adoptée le 20 décembre 1993 : les *Règles Standard pour l'égalisation des chances des handicapés*<sup>3</sup>. Ces Règles Standard ne constituent pas une obligation légale qui s'imposerait aux Etats membres, il s'agit plutôt d'une déclaration de principes. Si la résolution de l'ONU s'adresse aux Etats, l'Agenda 22 est présenté comme un moyen, au niveau des autorités locales, de dresser des plans d'action en matière de handicap. Il développe chacune de ces règles sous forme de questions.

L'Agenda 22, comme les Règles Standard, se fonde sur les Droits de l'Homme, et notamment sur celui d'égalité des chances impliquant des aides :

*« Les personnes handicapées requièrent parfois plus d'aide de la part de la communauté afin de bénéficier des mêmes conditions de vie que les autres citoyens. Cette aide ne peut en aucun cas être considérée comme un privilège : elle relève des Droits de l'Homme<sup>4</sup> »*

Par ailleurs, l'Agenda 22 rappelle que *« l'un des fondements des Règles Standard réside dans le concept environnemental du handicap, montrant qu'un handicap peut surgir de la rencontre entre une personne ayant une déficience fonctionnelle et son environnement. Les causes peuvent alors être recherchées dans une carence de l'environnement physique ou dans le fossé existant entre les services offerts par la société et la réalité des besoins des personnes handicapées<sup>5</sup> »*.

<sup>1</sup> Swedish Cooperative body of organisation of disabled people [www.hso.se](http://www.hso.se)

<sup>2</sup> Disponible auprès du Conseil français des personnes handicapées pour les questions européennes (CFHE) [www.cfhe.org](http://www.cfhe.org) Tél : 01.40.78.69.94

<sup>3</sup> Disponible sur le site de l'ONU : [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>4</sup> Agenda 22, version française, CFHE, 2002, p. 9

<sup>5</sup> Ibidem, p.10

Plus concrètement, le document Agenda 22 est structuré en trois parties : les deux premières indiquent les caractéristiques et les principes d'une bonne planification pour une politique du handicap, prônant entre autres une collaboration étroite avec les organisations de personnes handicapées ; la troisième partie propose une méthodologie d'élaboration d'un programme de politique sociale du handicap en 5 phases :

- Phase 1 : inventaire des actions des autorités locales en liaison avec les Règles Standard
- Phase 2 : inventaire des besoins des personnes handicapées en services sociaux
- Phase 3 : compilations, analyses et priorités
- Phase 4 : programme d'action politique, version de travail
- Phase 5 : adoption du programme d'action au plus haut niveau de décision.

Cette troisième partie se termine par une section composée de questions posées à partir des 22 Règles Standard prises unes à unes. Le but est de vérifier l'adéquation des pratiques locales avec ces règles. Ces questions alimentent notamment la phase 1 de l'élaboration d'un programme.

## Les Règles Standard de l'ONU (1993)

- 1 – **Sensibilisation** : les Etats devraient prendre les mesures voulues pour susciter une prise de conscience accrue des problèmes des personnes handicapées, de leurs droits, de leurs besoins, de leur potentiel et de leur contribution à la société.
- 2 – **Soins de santé** : les Etats devraient prendre les mesures voulues pour assurer aux personnes handicapées des soins de santé efficaces.
- 3 – **Rééducation/Réadaptation** : les Etats devraient assurer la prestation de services de réadaptation aux personnes handicapées afin de leur permettre d'atteindre et de conserver un niveau optimal d'autonomie et d'activité.
- 4 – **Services d'appui** : les Etats devraient assurer la mise au point et la prestation de services d'appui aux personnes handicapées, incluant les aides techniques, pour les aider à acquérir une plus grande autonomie dans la vie quotidienne et à exercer leurs droits.
- 5 – **Accessibilité** : les Etats devraient reconnaître l'importance générale de l'accessibilité pour l'égalisation des chances dans toutes les sphères de la vie sociale. Ils devraient, dans l'intérêt des personnes handicapées de toutes catégories : (a) établir des programmes d'action visant à rendre les milieux physiques accessibles et (b) prendre les mesures voulues pour assurer l'accès à l'information et à la communication.

- 6 – **Education** : les Etats devraient reconnaître le principe selon lequel il faut offrir aux enfants, aux jeunes et aux adultes handicapés des chances égales en matière d'enseignement primaire, secondaire et supérieur, dans un cadre intégré. Ils devraient veiller à ce que l'éducation des personnes handicapées fasse partie intégrante du système d'enseignement.
- 7 – **Emploi** : les Etats devraient reconnaître le principe selon lequel les personnes handicapées doivent avoir la possibilité d'exercer leurs droits fondamentaux, en particulier dans le domaine de l'emploi. Dans les régions rurales comme dans les régions urbaines, ils doivent se voir offrir des possibilités égales d'emploi productif et rémunérateur sur le marché du travail.
- 8 – **Maintien des revenus et sécurité sociale** : c'est aux Etats qu'il incombe de faire bénéficier les personnes handicapées de la sécurité sociale et d'assurer le maintien de leurs revenus.
- 9 – **Vie familiale et intégrité personnelle** : les Etats devraient promouvoir la pleine participation des personnes handicapées à la vie familiale. Ils devraient promouvoir leur droit à la plénitude de leur vie personnelle et veiller à ce que les lois n'établissent aucune discrimination à l'encontre des personnes handicapées quant à leurs relations sexuelles, au mariage, à la procréation.
- 10 – **Culture** : les Etats feront en sorte que les personnes handicapées soient intégrées dans les activités culturelles et puissent y prendre part en toute égalité.
- 11 – **Loisirs et sports** : les Etats prendront les mesures voulues pour que les personnes handicapées se voient offrir des possibilités égales en matière de loisirs et de sports.
- 12 – **Religion** : les Etats encourageront les mesures visant à assurer aux personnes handicapées une participation pleine et entière à la vie religieuse de la collectivité.
- 13 – **Information et recherche** : les Etats assument au premier chef la responsabilité de la collecte et de la diffusion de renseignements sur les conditions de vie des personnes handicapées et encouragent la réalisation de travaux de recherche approfondis sur tous les aspects de la question, en particulier sur les difficultés auxquelles les personnes handicapées ont à faire face.
- 14 – **Planification et développement de l'action politique** : les Etats veilleront à ce que les différents aspects de l'incapacité soient pris en considération tout au long du processus de prise de décisions et de planification nationale.
- 15 – **Législation** : c'est aux Etats qu'il incombe de créer le cadre législatif dans lequel s'inscrit l'adoption de mesures destinées à permettre la pleine participation des personnes handicapées et à leur assurer des chances véritablement égales.
- 16 – **Politique économique** : les Etats ont la responsabilité financière des programmes et des mesures adoptées à l'échelon national en vue de donner des chances égales aux personnes handicapées.

- 17 – **Coordination des travaux** : c'est aux Etats qu'il incombe de créer des comités de coordination nationaux ou des organes analogues qui puissent servir de centres de liaison nationaux pour les questions se rapportant à l'incapacité et de renforcer ces comités.
- 18 – **Organisations de personnes handicapées** : les Etats devraient reconnaître aux organisations de personnes handicapées le droit de représenter les intéressés à l'échelon national, régional et local. Ils devraient aussi reconnaître le rôle consultatif des organisations de personnes handicapées dans les prises de décisions sur les questions se rapportant aux incapacités.
- 19 – **Formation du personnel** : c'est aux Etats qu'il incombe d'assurer la formation adéquate du personnel qui, aux divers échelons, participe à la planification des programmes et à la prestation de services destinés aux personnes handicapées.
- 20 – **Suivi et évaluation à l'échelon national** : c'est aux Etats qu'il incombe de contrôler et d'évaluer de façon suivie la mise en œuvre des programmes et des services nationaux visant à assurer l'égalisation des chances des personnes handicapées.
- 21 – **Coopération technique et économique** : c'est aux Etats, dans les pays industrialisés ou en développement, qu'il incombe de coopérer ou de prendre les mesures voulues pour améliorer les conditions de vie des personnes handicapées dans les pays en développement.
- 22 – **Coopération internationale** : les Etats prendront une part active à la coopération internationale ayant pour objet l'égalisation des chances des personnes handicapées.

## Questionnement à partir des Règles Standard dans l'Agenda 22

Chaque Règle fait donc l'objet de questions adaptées aux autorités locales dans l'Agenda 22. Les deux exemples suivants illustrent le type de questions posées :

### Règle 1 – Sensibilisation

- Question règle 1-1 :
- Quel est le moyen utilisé par les autorités locales pour communiquer sur les ressources dont elles disposent en faveur des personnes handicapées ?
  - Cette information est-elle accessible pour toutes les personnes handicapées quel que soit leur handicap ?
  - Cette information est-elle adéquate, autrement dit : les personnes handicapées concernées sont-elles toutes parfaitement informées de leurs droits et de toutes les possibilités offertes ?

- Question règle 1-2

- o Que font les autorités locales pour que les personnes handicapées soient connues et reconnues comme des citoyens, avec les mêmes droits et devoirs que tout un chacun ?

- ...

## Règle 10 – Culture

- Question règle 10-1 :

- o Les diverses activités culturelles, telles que la danse, la musique, la littérature, le théâtre, etc. sont-elles suffisamment accessibles pour permettre aux personnes handicapées de s'engager dans une activité artistique ?
- o Les spectacles et les services culturels sont-ils accessibles aux personnes handicapées ?

- ...

## Commentaires

Bien que n'ayant pas, pour l'instant, utilisé cette méthode, l'Agenda 22 nous paraît être un outil méthodologique digne d'intérêt. Il permet en effet :

- De passer au crible les différentes dimensions d'une politique du handicap,
- De fournir un cadre méthodologique structurant la démarche d'élaboration de cette politique,
- De fonder cette politique sur un ensemble de principes<sup>6</sup> et de valeurs issus des Droits de l'Homme.

Cet outil est *a priori* intéressant pour la préparation des schémas d'organisation sociale et médico-sociale (notamment départementaux) et des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC). Cela dit, il convient d'attirer l'attention sur quelques précautions à prendre :

- L'adoption des principes fondant les Règles Standard de l'ONU ne se décrétant pas, ils doivent faire l'objet d'une appropriation par l'ensemble des acteurs concernés (autorités locales, financeurs, associations, professionnels...) passant par une information et des débats. Il s'agit d'un préalable qui demande du temps et des moyens, alors que l'élaboration des politiques se réalise bien souvent dans l'urgence<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> On notera que la loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées est largement fondée sur ces principes issus des Règles Standard de l'ONU et de la Résolution sur l'égalité des chances de l'Union européenne (1996)

- De nombreuses questions de l'Agenda 22 renvoient, en France, à des autorités diverses en fonction de la répartition des compétences issus des lois de décentralisation. Même si le département est chef de file en matière de politique du handicap<sup>8</sup>, les réponses aux dites questions ne sont pas toutes de son ressort dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental. La concertation entre les diverses autorités (Etat, région, département, communes et EPCI<sup>9</sup>), est en conséquence incontournable.
- Les règles Standard reprises par l'Agenda 22 datant de 1993, certaines règles ou questions pourraient être opportunément ajoutées. Pour ce faire il serait bon d'utiliser la recommandation<sup>10</sup> intitulée : « *Plan d'action du Conseil de l'Europe<sup>11</sup> pour la promotion des droits et de la pleine participation des personnes handicapées à la société : améliorer la qualité de vie des personnes handicapées en Europe 2006-2015* ». Cette recommandation contient 15 lignes d'action reprenant en partie les Règles Standard en y ajoutant cependant la *Protection contre la violence et les abus* (ligne d'action n°13).

Pour conclure, les principes contenus dans les Règles, Recommandations et Résolutions venant des diverses institutions internationales<sup>12</sup>, sont loin d'avoir imprégnés tout le secteur du handicap, et *a fortiori* la société française dans son ensemble. Pourtant, ce référentiel<sup>13</sup> est en grande partie au fondement de la nouvelle politique consacrée par la loi du 11 février 2005<sup>14</sup>.

Il y a donc des actions d'information et de formation à réaliser pour une appropriation de ce nouveau référentiel qui rompt avec celui de la loi d'orientation de 1975. Ceci n'excluant pas l'analyse critique de ce référentiel et le débat. Les acteurs locaux constituent la cible prioritaire de ces actions dans la mesure où ils prennent part à l'élaboration opérationnelle des politiques du handicap.

---

<sup>7</sup> Urgence qui pourrait, selon nous, être évitée dans la mesure où l'on connaît la durée de validité des schémas ; le renouvellement pouvant être alors anticipé.

<sup>8</sup> Voir article L.121-1 (compétence des départements), L.146-4 (MDPH) et L.312-5 (Schémas) du Code de l'Action sociale et des Familles

<sup>9</sup> Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

<sup>10</sup> Recommandation Rec(2006) 5, Conseil de l'Europe. [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>11</sup> Organisation internationale dont le siège est à Strasbourg et qui rassemble 46 Etats démocratiques de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la démocratie et de protéger les droits de l'homme et l'Etat de droit en Europe. Ne pas confondre avec le Conseil européen : réunion régulière (au moins deux fois par an) des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Union européenne (25 membres) pour orienter la politique communautaire (Union européenne).

<sup>12</sup> Auxquelles il faut ajouter la Classification Internationale du Fonctionnement, du handicap et de la santé (CIF) de l'Organisation Mondiale de la Santé, Genève [www.who.int/classification/icf](http://www.who.int/classification/icf)

<sup>13</sup> C'est-à-dire, dans le secteur du handicap, les valeurs et principes qui définissent la place et le rôle des personnes handicapées dans la société et la politique publique afférente (voir Muller (P) et Surel (Y), *l'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, Genève, 2000)

<sup>14</sup> Et, bien que touchant un public plus large, par la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.