

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1971-1972

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 juin 1972.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, tendant à modifier l'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale en vue d'étendre la **priorité** accordée en matière de **marchés publics** à certains organismes de **travailleurs handicapés**,*

Par M. Pierre BRUN,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La proposition de loi qui vous est soumise, après son adoption par l'Assemblée Nationale en première lecture, tend à modifier l'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale en vue d'étendre la priorité accordée en matière de marchés publics à certains organismes de travailleurs handicapés.

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Darou, *président* ; Marcel Lambert, Lucien Grand, Jean-Pierre Blanchet, Jean Gravier, *vice-présidents* ; Jean-Baptiste Mathias, Lucien Perdereau, Marcel Souquet, Hector Viron, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Jacques Braconnier, Pierre Brun, Charles Cathala, Jean Cauchon, Marcel Cavaillé, Louis Courroy, Michel Darras, Roger Gaudon, Abel Gauthier, Marcel Guislain, Jacques Henriet, Arthur Lavy, Edouard Le Jeune, Bernard Lemarié, Robert Liot, Georges Marie-Anne, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Jean Mézard, Jean Natali, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, André Rabineau, Victor Robini, Eugène Romaine, Robert Schwint, Albert Sirgue, Robert Soudant, Henri Terré, René Touzet, René Travert, Raymond de Wazières.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 2319, 2459 et in-8° 648.

Sénat : 351 (1971-1972).

Handicapés. — *Travailleurs handicapés - Marché public - Aveugles - Code de la famille et de l'aide sociale.*

Elle s'inscrit dans un ensemble de mesures prises depuis une quinzaine d'années en vue d'appréhender dans toute son ampleur, et de résoudre au mieux, les problèmes posés à la Nation par les handicapés.

La France compte trois millions de handicapés physiques ou mentaux — soit 6 % de sa population totale — dont 1.750.000 adultes. Cette simple donnée statistique suffit à montrer l'importance du problème en cause, et à expliquer qu'il ait été finalement abordé dans son ensemble. Mais surtout deux facteurs ont accéléré la mise en place d'une politique globale à l'égard des handicapés :

— un facteur technique : de nouvelles thérapeutiques rendent désormais possibles une certaine réadaptation des travailleurs handicapés, et une plus grande intégration de ceux-ci à la vie sociale ;

— un facteur de civilisation : une politique de moindre mal, limitée à des mesures d'assistance, apparaît désormais insuffisante. Faire en sorte que les handicapés ne soient plus laissés en marge de la communauté nationale, et notamment les intégrer dans un milieu socio-professionnel en leur donnant une activité productive adaptée à leurs possibilités constitue un objectif primordial pour notre société. Sa réalisation suppose que soit édifié un ensemble législatif et réglementaire complet, cohérent, et dont tous les éléments soient coordonnés.

L'examen des mesures déjà prises en la matière révèle que ces conditions ne sont pas réalisées. En un domaine complexe, et qui n'a été abordé de façon systématique que récemment, les progrès sont souvent dispersés et lents.

La loi du 23 novembre 1957 et les textes pris pour son application prévoient en ce qui concerne les handicapés adultes diverses mesures destinées à favoriser leur insertion dans un milieu de travail, et ont notamment posé le principe d'un pourcentage minimum d'emplois réservés aux handicapés dans les administrations ou les entreprises.

Mais nombre de handicapés ne sont pas en mesure de s'insérer dans un milieu normal de travail. Pour eux ont été créés divers organismes ou institutions tels que centres d'aide par le travail, ateliers protégés, centres de distribution de travail à domicile, à partir d'initiatives publiques ou privées.

Ces établissements peuvent, s'ils ont été agréés, bénéficier d'un soutien financier sous forme de subventions.

En revanche, ils ne bénéficient d'une manière générale d'aucune mesure de protection particulière sur le plan économique.

L'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale, qu'on vous demande de modifier, constitue à cet égard une exception.

La mesure de protection qu'il institue consiste en une priorité donnée à des établissements de handicapés pour la prestation de certaines fournitures aux administrations publiques de l'Etat et des collectivités locales, ainsi qu'aux entreprises nationalisées.

Mais les établissements appelés à bénéficier de cette priorité sont en nombre limité. Il s'agit soit des organismes, associations ou institutions qui gèrent des ateliers où sont employés des aveugles, soit des coopératives d'aveugles et pour aveugles. Ces associations ou institutions doivent être reconnues d'utilité publique ou tout au moins déclarées. Elles doivent, en outre, avoir reçu l'agrément du Ministre chargé de la Santé publique et de la Population.

Quant aux fournitures concernées, elles se réduisent à moins d'une dizaine d'articles dits de « grosse broserie » (brosses à laver, balais, etc.) qui doivent satisfaire à des normes techniques extrêmement précises et détaillées.

Cette mesure limitée n'a reçu que des applications tardives et modestes.

L'article 8 de la loi du 2 août 1949, qui a édicté les dispositions incorporées dans l'article 175, est demeuré plus de quinze ans inapplicable.

En effet, il prévoyait l'intervention d'un décret portant règlement d'administration publique et destiné à préciser les conditions d'application de la priorité instituée, notamment les conditions de l'agrément du Ministre de la Santé publique et de la Population, de la vente et de la protection des produits du travail des aveugles.

Le décret n° 53-1167 du 23 novembre 1953 a édicté les mesures réglementaires nécessaires, mais a laissé à un arrêté conjoint des Ministres du Travail et de la Sécurité sociale, de la Santé publique et de la Population, de l'Industrie et du Commerce, le soin d'établir la liste exacte des produits concernés par la priorité.

Cette liste d'articles n'a été établie que par un arrêté du 2 avril 1963, modifié par un arrêté en date du 10 septembre de la même année.

Restait, une fois la loi rendue applicable, à fixer la liste des établissements appelés à bénéficier de la priorité de l'article 155 du Code de la famille. Il n'y a eu, à la connaissance de votre commission, que deux arrêtés pris en la matière, l'un en date du 5 juillet 1965, l'autre en date du 28 février 1966.

Les applications de l'article 175, une fois réunies toutes ces conditions, ont été très limitées.

Les Ministères des Armées, de l'Education nationale, l'Assistance publique, la S. N. C. F., les Charbonnages de France, ainsi que des collectivités locales ont passé quelques marchés avec les organismes visés par la loi du 2 août 1949. Néanmoins, les résultats de cette disposition ne correspondent pas aux espoirs que les Pouvoirs publics et les organisations intéressées avaient placés en elle.

Du côté des acheteurs éventuels, collectivités ou entreprises publiques, on note une certaine réticence à recourir à la procédure définie par le décret précité du 23 novembre 1953, évidemment plus complexe que la procédure normale de passation des marchés, d'autant plus qu'il s'agit de marchés de peu d'importance. Les administrations intéressées ont tendance, lorsqu'elles traitent avec des organismes de handicapés, à envisager les marchés qu'elles passent comme des subventions déguisées.

En effet, les prix des produits en cause sont supérieurs aux tarifs habituels, eu égard aux coûts de fabrication plus élevés que supportent les entreprises où travaillent des handicapés. Ces prix paraissent d'ailleurs insuffisants aux vendeurs, qui souhaiteraient qu'ils soient augmentés et surtout révisés plus fréquemment qu'ils ne le sont actuellement, c'est-à-dire tous les deux ou trois ans (ainsi, le plus récent arrêté de prix date du 12 décembre 1969).

La présente proposition de loi, qui reprend des dispositions contenues dans un projet de décret que le Conseil d'Etat avait jugé contraire à l'article 34 de la Constitution, tend à élargir les dispositions de l'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale de deux manières :

— d'une part, en ajoutant les savons, savonnettes, cirages et encaustiques à la liste des produits visés par la loi ;

— d'autre part, et surtout, en étendant le bénéfice de la priorité édictée à l'ensemble des organismes de handicapés et non plus à ceux des seuls aveugles.

L'opportunité d'une telle extension ne saurait être contestée. Elle permettra d'augmenter le volume des marchés en cause, dont l'actuelle modicité justifie mal le recours à une procédure compliquée.

Surtout, l'élargissement du nombre des bénéficiaires généralisera l'impact économique et social de la priorité instaurée par le législateur et permettra d'offrir aux acheteurs une plus grande liberté de choix dans la passation de leurs marchés.

L'Assemblée Nationale a légèrement modifié le texte de la proposition initiale en adoptant un amendement proposé par le Gouvernement, et tendant à substituer, dans la procédure d'agrément des organismes visés par la loi, l'exigence d'un arrêté conjoint des Ministres chargés de la Santé publique et de la Sécurité sociale, du Travail, de l'Emploi et de la Population, à l'exigence d'un arrêté du seul Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale.

Cet amendement ne réalise en fait qu'un retour au texte actuel de l'article 175 du Code de la famille, qui prévoit que l'agrément en question est de la compétence du « Ministre de la Santé publique et de la Population ».

L'Assemblée Nationale a également décidé que le décret visé par le dernier alinéa du texte (c'est-à-dire le décret du 23 novembre 1953 qui devra être actualisé) devrait préciser le degré d'infirmité des travailleurs aveugles et handicapés et la proportion minimum de ces travailleurs qui seraient exigés des organismes demandant à bénéficier de la loi. Votre commission vous engage à maintenir cette disposition, encore que l'actuel décret d'application ne soit pas muet sur l'un de ces points, puisqu'il exige déjà, en son article 9, que le pourcentage de travailleurs non handicapés ne dépasse pas 10 %.

Votre commission approuve ces modifications, mais elle estime par ailleurs opportun de compléter le texte voté par l'Assemblée Nationale afin de couper court à une difficulté juridique soulevée par la présente proposition de loi.

Saisi au début de l'année du projet de décret portant sur les mêmes dispositions que l'actuelle proposition de loi, le Conseil d'Etat, qui avait jugé que la matière en incombait au législateur, avait également fait valoir qu'il était contraire aux règles régissant la Communauté économique européenne (C. E. E.).

En effet, en admettant que les dispositions concernées soient applicables aux seuls organismes français, elles seraient notamment incompatibles avec les règles suivantes du Traité de Rome :

- interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité (art. 7) ;
- libre circulation des marchandises (art. 9 et 10) ;
- libre prestation des services (art. 60 et 62).

Elles seraient également en contradiction avec la directive n° 70/32/C. E. E. du 17 décembre 1969 concernant les fournitures de produits à l'Etat, aux collectivités publiques et aux personnes publiques.

Or, si le texte actuel ne réserve pas expressément le bénéfice de ses dispositions aux organismes français, il semble qu'il le fasse implicitement, puisqu'il définit les handicapés bénéficiaires par référence à une loi française et qu'il réserve le droit de priorité qu'il institue à des organismes habilités par des autorités françaises.

Certes, la loi du 23 novembre 1957 ne comporte aucune discrimination quant à la nationalité des handicapés, et rien n'interdit, semble-t-il, d'appliquer aux organismes de handicapés de la C. E. E. la procédure d'agrément existante.

Mais votre commission a estimé qu'il était plus simple de compléter la présente proposition par un amendement spécifiant que le décret visé par son dernier alinéa devrait préciser les conditions d'application des nouvelles mesures aux organismes ou associations de handicapés de la C. E. E.

TABLEAU COMPARATIF

Texte actuel.	Texte de la proposition de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
<p align="center">Article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale.</p>	<p><i>Proposition de loi tendant à modifier l'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale en vue d'étendre la priorité accordée en matière de marchés publics à certains organismes de travailleurs handicapés.</i></p>	<p align="center">Sans modification.</p>	<p align="center">Sans modification.</p>
<p>Par dérogation à la réglementation en vigueur en matière de marchés de fournitures, les services et établissements publics de l'Etat, des départements et des communes et les entreprises nationalisées devront, au profit de tous les travailleurs aveugles, traiter par priorité pour leurs commandes d'articles dits de grosse broserie soit avec les organismes, associations ou institutions d'aveugles et pour aveugles reconnus d'utilité publique ou déclarés, soit avec les coopératives d'aveugles et pour aveugles et ne pourront faire appel à d'autres fournisseurs qu'en cas de refus de ces organismes. Ces organismes devront être agréés par le Ministre de la Santé publique et de la Population.</p>	<p align="center">Article unique.</p> <p>L'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié et rédigé comme suit :</p> <p>« Par dérogation à la réglementation en vigueur en matière de marchés de fournitures, les services et établissements publics de l'Etat, des départements et des communes et les entreprises nationalisées devront, au profit de tous les travailleurs aveugles, de même qu'au profit des travailleurs handicapés, tels que définis par la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957, traiter par priorité, pour leurs commandes d'articles dits de « grosse broserie », de savons et de savonnettes, de cirages et encaustiques, soit avec les organismes, associations ou institutions de handicapés, d'aveugles et pour aveugles reconnus d'utilité publique ou déclarés, soit avec les coopératives d'aveugles et pour aveugles ou de travailleurs handicapés. Les collectiv-</p>	<p align="center">Article unique.</p> <p>L'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié comme suit :</p> <p>« Par dérogation...</p> <p align="center">... nationalisées doivent...</p> <p align="center">... ou de travailleurs handicapés.</p>	<p align="center">Article unique.</p> <p>Alinéa sans modification.</p> <p>Alinéa sans modification.</p>

Texte actuel.	Texte de la proposition de loi.	Texte adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture.	Texte proposé par votre commission.
<p>Les mesures nécessaires pour assurer l'application du présent article, notamment les conditions de vente et de protection du travail des aveugles, ainsi que celles relatives à l'agrément des organismes, coopératives, associations ou institutions d'aveugles et pour aveugles sont déterminées par un règlement d'administration publique.</p>	<p>tés publiques et entreprises nationalisées ci-dessus désignées ne pourront faire appel à d'autres fournisseurs qu'en cas de refus de ces organismes. Ces derniers devront être agréés par le Ministre de la Santé publique et de la Sécurité sociale.</p> <p>« Les mesures nécessaires pour assurer l'application du présent article, notamment les conditions de vente et de protection du travail des aveugles et des travailleurs handicapés, ainsi que celles relatives à l'agrément des organismes, coopératives, associations ou institutions d'aveugles et pour aveugles ou de handicapés et pour handicapés sont déterminées par décret. »</p>	<p>« Les collectivités publiques et entreprises nationalisées ci-dessus désignées ne peuvent faire appel à d'autres fournisseurs qu'en cas de refus de ces organismes. Ces derniers doivent être agréés conjointement par les Ministres chargés de la Santé publique et de la Sécurité sociale, du Travail, de l'Emploi et de la Population.</p> <p>« Les mesures nécessaires pour assurer l'application des deux alinéas ci-dessus, notamment...</p> <p>... handicapés, ainsi que les conditions d'agrément des organismes, coopératives, associations ou institutions d'aveugles ou de handicapés sont déterminées par décret. Ce décret précise le degré d'infirmité des aveugles et travailleurs handicapés et leur proportion minimale, nécessaires pour que les organismes, coopératives, associations ou institutions puissent bénéficier des dispositions ci-dessus. »</p>	<p>« Les mesures nécessaires...</p> <p>... ci-dessus. Il définit également les conditions d'application de ces dispositions aux ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne. »</p>

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous engage à approuver la présente proposition de loi, compte tenu de l'amendement suivant.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Article unique.

Amendement : A la fin du texte proposé pour cet article, ajouter la phrase suivante :

«...Il définit également les conditions d'application de ces dispositions aux ressortissants des Etats membres de la Communauté économique européenne.»

PROPOSITION DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

L'article 175 du Code de la famille et de l'aide sociale est modifié comme suit :

« *Art. 175.* — Par dérogation à la réglementation en vigueur en matière de marchés de fournitures, les services et établissements publics de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que les entreprises nationalisées doivent, au profit de tous les travailleurs aveugles, de même qu'au profit des travailleurs handicapés, tels que définis par la loi n° 57-1223 du 23 novembre 1957, traiter par priorité, pour leurs commandes d'articles dits de « grosse broserie », de savons et de savonnettes, de cirages et encaustiques, soit avec les organismes, associations ou institutions de handicapés, d'aveugles et pour aveugles, reconnus d'utilité publique ou déclarés, soit avec les coopératives d'aveugles et pour aveugles ou de travailleurs handicapés.

« Les collectivités publiques et entreprises nationalisées ci-dessus désignées ne peuvent faire appel à d'autres fournisseurs qu'en cas de refus de ces organismes. Ces derniers doivent être agréés conjointement par les Ministres chargés de la Santé publique et de la Sécurité sociale, du Travail, de l'Emploi et de la Population.

« Les mesures nécessaires pour assurer l'application des deux alinéas ci-dessus, notamment les conditions de vente et de protection du travail des aveugles et des travailleurs handicapés, ainsi que les conditions d'agrément des organismes, coopératives, associations ou institutions d'aveugles ou de handicapés sont déterminées par décret. Ce décret précise le degré d'infirmité des aveugles et travailleurs handicapés et leur proportion minimale, nécessaires pour que les organismes, coopératives, associations ou institutions puissent bénéficier des dispositions ci-dessus. »