

CNCPH

**POUR LA GARANTIE D'UN REVENU D'EXISTENCE POUR
LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**

Introduction :

Le manque de ressources est l'une des préoccupations majeures des personnes en situation de handicap. Les personnes en situation de handicap qui souhaitent travailler expriment leurs difficultés d'accéder à des formations, à un emploi et dénoncent des montants d'allocation ou de pension trop bas. Celles qui sont dans l'impossibilité de travailler en raison de leur handicap réclament un revenu d'existence et non un revenu d'assistance.

Dans le rapport d'activité 2004-2005, le CNCPH a rappelé que la loi du 11 février 2005 n'a pris en compte que de manière partielle et insuffisante la question des ressources des personnes en situation de handicap. Le CNCPH a souligné qu'il est essentiel de distinguer le financement des moyens de compensation lié aux surcoûts du handicap, des ressources des personnes liées à une dimension d'insertion et de participation sociale.

C'est la raison pour laquelle le CNCPH s'est autosaisit au mois d'octobre de cette question. En décembre 2006, le Ministre délégué aux personnes handicapées, Philippe Bas a demandé au CNCPH d'élaborer des propositions à lui transmettre pour la fin du mois de février 2007.

Le CNCPH a constitué, au sein de la commission « choix de vie autonomie », un groupe de travail chargé de présenter un état des lieux succincts et surtout de formuler des pistes de réflexion et de proposition concernant les difficultés liées à la situation financière des personnes en situation de handicap.

Constats :

1) L'empilement des dispositifs, source de discrimination :

En fonction de la cause du handicap, de son importance, de son origine mais aussi de la situation de fortune ou de famille, de sa situation professionnelle passée ou présente et future, la personne en situation de handicap ressort de tel ou tel dispositif (allocation aux adultes handicapés, GRPH, pension d'invalidité, minimum invalidité) et même de plusieurs à la fois (pension d'invalidité à laquelle s'ajoute un minimum invalidité, allocation aux adultes handicapés différentielle).

Or, ces dispositifs répondent, tous, à des conditions de ressources différentes (revenu fiscal net catégoriel pour l'AAH, ensemble des revenus pour le minimum invalidité).

Tous ces dispositifs reposent sur une entrée « médicalisée » qui n'est pas appréciée de la même façon selon les régimes juridiques applicables (guide barème de 1993 et système de taux d'incapacité pour l'allocation aux adultes handicapés, absence de barème d'évaluation pour l'invalidité).

Chaque dispositif est gouverné par ses propres règles sur le plan socio fiscal.

L'empilement des dispositifs, au fil des années et des réformes, a pour première conséquence de le rendre parfaitement illisible et, de fait, incompréhensible pour la personne handicapée elle-même. Le maquis des textes (lois, décrets, règlements, circulaires) accumulé depuis 1945 (et même bien avant pour l'invalidité) est à l'origine de nombreuses inégalités de traitement, d'effets de seuil, de droits connexes qui sont vécues par les personnes handicapées comme une injustice en terme d'équité sociale. On constate enfin pour un grand nombre des personnes en situation de handicap l'impossibilité d'accéder à la couverture maladie universelle.

2) La réponse donnée par la loi du 11 février 2005, source d'insatisfaction :

Loin d'opérer une réponse globale à la question des ressources des personnes handicapées, la loi du 11 février 2005 se limite, au contraire, au cadre strict de l'AAH sans pour autant modifier fondamentalement son montant et son mode de revalorisation qui reste en dessous du seuil de pauvreté.

Les conditions d'accès à l'AAH reposent toujours sur une vision médicale et sur la référence à un taux d'incapacité parfaitement inadapté et inopérant à la réalité du handicap.

La création d'une garantie de ressources, dont les conditions draconiennes d'attribution limitent considérablement son champ d'application, a eu pour effet d'accentuer encore les différences de traitements avec le sort d'autres personnes handicapées relevant du régime de l'invalidité.

Les conditions d'incitation à la reprise d'un travail demeurent encore bien trop faibles pour que l'AAH ne continue pas à être dissuasive à l'emploi.

Les politiques d'insertion professionnelle continuent à ignorer la question du chômage des allocataires de l'AAH et les contrats aidés mis en place -contrat RMA- ne sont pas construits pour cette population spécifique.

3) L'échec de la sécurité sociale sur les revenus de remplacement, source de paupérisation :

Alors que ce système avait été mis en place au lendemain de la seconde guerre mondiale pour « assurer les moyens d'existence à tous les citoyens qui ne sont plus en mesure de travailler », il se caractérise aujourd'hui par l'insuffisance du niveau des revenus de remplacement qu'il propose et par l'absence de réelles revalorisations depuis sa création.

La notion de demi salaire -qu'il s'agisse d'indemnités journalières de maladie, de pensions d'invalidité ou de vieillesse- est, aujourd'hui, parfaitement inadaptée aux nouvelles formes d'organisation du travail et spécialement aux salariés précaires, payés au SMIC qui se retrouvent du fait de la maladie ou de l'accident, en dessous du seuil de pauvreté. Il en est de même s'agissant des conditions d'accès à ces revenus de remplacement qui, malgré les bouleversements économiques et sociaux depuis 1945 -et particulièrement à compter des années 1970- restent définis pour une société du plein emploi.

Les réformes sur les retraites adoptées ces dernières années -notamment le calcul de la durée d'assurance- ont mis en place « une trappe à pauvreté » pour les personnes handicapées admises à un avantage vieillesse. En effet, on observe une diminution des revenus qui est liée au calcul de la pension d'invalidité qui se base sur les salaires soumis à cotisation des 10 années les plus avantageuses. Or la pension vieillesse est calculée sur la base des 25 meilleures années

Les niveaux du minimum invalidité et du minimum vieillesse, prestations non contributives, ainsi que leurs conditions de revalorisation condamnent leurs allocataires à vivre en dessous du seuil de pauvreté.

Ce document a pour objectif de proposer des pistes de réflexion concernant les ressources des personnes en situation de handicap. En effet, deux ans après l'adoption de la loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées la demande des personnes en situation de handicap est de sortir de la logique de minima sociaux afin de garantir un revenu d'existence décent et d'abandonner ainsi définitivement les principes d'assistance et d'aide sociale.

LES RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi du 11 février 2005 reconnaît aux personnes en situation de handicap le droit à la citoyenneté et à la participation sociale. Les ressources financières des personnes constituent le moyen déterminant d'accéder à la citoyenneté et à la participation à la vie sociale. Or les prestations accordées aux personnes en situation de handicap ne permettent pas de garantir une réelle participation à la vie sociale.

En effet, le niveau de vie des *bénéficiaires de l'Allocation Adulte Handicapé* ne cesse de se dégrader malgré la création du complément de ressources.

A cet égard, le CNCPH a alerté à plusieurs reprises sur l'insuffisance notoire des ressources des personnes handicapées ne travaillant pas, et plus particulièrement sur le caractère trop restrictif des critères d'accès aux compléments d'AAH.

Le critère d'accès au complément de ressources institué par le décret reposant sur une capacité de travail inférieure à 5 %, comme l'obligation d'habiter dans un logement indépendant, constitue un obstacle insurmontable dans la plupart des situations à l'accès de ce complément de ressources.

Par ailleurs, la détermination de l'incapacité de travail qui s'appuie uniquement sur des critères médicaux ne prenant en compte comme élément de constitution de la situation de handicap que les aspects fonctionnels est inadaptée. L'incapacité de travail se fonde tout autant sur des éléments environnementaux, humains, physiques et techniques, sur les facteurs personnels qui doivent être intégrés dans une analyse situationnelle et non plus strictement médicale.

De la même manière, le critère fondé sur l'absence d'activité à caractère professionnel pendant une durée d'un an pour les bénéficiaires de l'AAH ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 80% entraîne un durcissement des conditions d'accès qui avait été dénoncé.

Enfin la prise en compte des ressources des conjoints et de l'ensemble des personnes vivant au foyer ne permet pas aux personnes d'accéder à un revenu d'existence décent, et maintient les personnes en situation de handicap dans une dépendance financière à l'égard de ces personnes.

Les pensionnés d'invalidité de la sécurité sociale, qui relèvent d'un système contributif, qui perçoivent un montant inférieur à la garantie de ressources (allocation adulte handicapé et complément de ressources soit 800,58 euros) sont dans une situation moins favorable que les bénéficiaires de l'AAH.

Ils ne peuvent pas accéder aux compléments de ressources malgré la mesure introduite par la loi de finances 2007. En effet, la modification ne permet qu'aux seuls bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du Fonds de Solidarité Invalidité (qui ne représentent qu'un faible pourcentage des pensionnés d'invalidité) de bénéficier au complément de ressources. Sous réserve par ailleurs de remplir les conditions d'accès au complément de ressources. Cette situation perdure en raison de la prise en compte de la situation financière des personnes en situation de handicap dans le cadre des minima sociaux. Or il convient de prendre en compte la dimension particulière inhérente à la situation des personnes qui ont

une absence ou une perte de la capacité de gain en raison de leur état de santé ou de leur handicap.

La proposition du groupe est de prendre en référence les budgets-types de l'UNAF de décembre 2006 annexés au présent document. Ces budgets-types ont pour objet d'évaluer le montant des dépenses de subsistance pour des familles de référence.

Ces budgets déterminent « *le niveau de dépense estimé nécessaire pour qu'une famille vive sans privation* ». Ils fixent un minimum décent pour une personne d'environ 1101 euros par mois. Il apparaît donc que les personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins par le travail en raison d'une perte ou d'une absence de capacité de gain lié à leur état de santé ou à leur situation de handicap devraient pouvoir bénéficier d'un revenu d'existence décent.

Afin de permettre une amélioration des conditions d'existence des personnes en situation de handicap ce revenu d'existence doit être égal au Smic brut, soit 1254 euros, et soumises aux cotisations et à la fiscalité de droit commun. Lorsque la personne handicapée dispose de revenus de remplacement supérieurs au montant du revenu d'existence précité, il convient de prévoir une revalorisation en fonction de l'évolution générale des salaires, et non pas en fonction de l'évolution des prix, afin de préserver leur pouvoir d'achat.

Sortir de la logique des minima sociaux par un revenu unique d'existence

Il s'agit de mettre en place un revenu d'existence unique soumis à des conditions d'attribution identiques -y compris sur le plan des ressources- qui serait versé dès la constatation de l'impossibilité temporaire ou définitive de se procurer un revenu par une activité professionnelle, nonobstant le respect des obligations des employeurs vis-à-vis des personnes handicapées.

Sortir de la logique des taux d'incapacité

S'agissant d'un revenu d'existence qui serait versé dès la constatation de l'impossibilité temporaire ou définitive de se procurer un revenu par une activité professionnelle, la logique d'entrée par la référence à un taux d'incapacité -qui ne reflète aucune réalité- n'a plus de justification. C'est au contraire le critère de l'employabilité qui doit être central mais dans une appréciation portée à un niveau très fin incluant des éléments endogènes -incapacité et déficience, âge, formation scolaire et professionnelle, parcours professionnels- et exogènes -marché local du bassin d'emploi, environnement et transports accessibles- à la personne.

<p>Proposition n° 1 : Garantir un revenu personnel d'existence égal au Smic brut pour les personnes ayant une perte ou absence de capacité de gain lié à leur état de santé ou à leur situation de handicap et revalorisé dans les mêmes conditions. Prévoir une revalorisation en fonction de l'évolution générale des salaires lorsque la personne handicapée dispose de revenus de remplacement supérieur au montant du revenu d'existence.</p>

**LE TROP FAIBLE MONTANT DU MINIMUM DE RESSOURCES LAISSÉ AUX
PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ACCUEILLIES OU HÉBERGÉES EN
ETABLISSEMENT**

Les personnes en situation de handicap en établissement d'hébergement pour adultes disposent après acquittement d'une participation au frais d'hébergement, d'un minimum de ressources égal à 30% de l'allocation adulte handicapé, dont le montant actuel à taux plein est de 621,27 euros, soit un minimum de 186 euros ou de 10% de leurs ressources.

Ce minimum est très insuffisant pour permettre aux personnes hébergées ou accueillies en établissement de faire face à leurs besoins propres, non pris en charge dans le cadre du budget collectif de la structure. Ces frais concernent les frais d'habillement, de culture et de loisirs, d'abonnement de téléphone portable, de remboursement de prêts à la consommation, frais de mutuelle, d'impôt, d'assurance, etc....

Il est possible d'envisager ce minimum de ressources par référence aux budgets-types de l'UNAF de décembre 2006 dont l'objet est d'évaluer le montant des dépenses de subsistance pour des familles de référence. Ces budgets déterminent « *le niveau de dépense estimé nécessaire pour qu'une famille vive sans privation* ». Ils fixent un minimum décent pour une personne d'environ 1101 euros par mois dont environ 426 euros pour les frais de transports¹, de culture, et d'habillement.

Proposition n°2 : Porter le minimum de ressources laissée à disposition des personnes en situation de handicap hébergées ou accueillies en établissement pour faire face à ses besoins propres à 30% du revenu d'existence égal au Smic brut.

¹ En effet, les frais de transports sont pris en compte dans les besoins d'existence puisque la prestation de compensation n'est affectée qu'aux surcoûts liés au handicap et non au frais de transport eux-mêmes.

LE CARACTERE NON INCITATIF DU PASSAGE A UNE ACTIVITE REMUNEREE OU A UNE FORMATION POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH

On constate le faible niveau de revenu garanti aux personnes en situation de handicap qui ont une activité professionnelle à temps réduit en raison de leur situation de handicap malgré les mesures permettant le cumul entre activité professionnelle et versement de l'allocation adulte handicapé.

Les dispositions adoptées en faveur du cumul minima social et revenu d'activité dans le cadre du contrat d'avenir et contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) entraînent une baisse des revenus perçus par les personnes.

Le dispositif prévoit que lorsqu'un contrat d'avenir ou un CI-RMA est signé par une personne handicapée en sa qualité de bénéficiaire de l'Allocation adulte handicapé les rémunérations perçues au titre de l'un de ces contrats ne sont pas prises en compte pour le calcul de l'Allocation adulte handicapé.

En revanche, le montant de l'Allocation adulte handicapé auquel peut prétendre l'allocataire est diminué du montant de l'aide accordée à l'employeur au titre du contrat.

Il en résulte donc un effet désincitatif dès lors que le nombre d'heure travaillé ne permet pas de compenser la diminution de l'Allocation adulte handicapé en raison de l'état de santé ou du handicap.

De la même manière le dispositif de cumul entre le revenu d'activité professionnel et l'attribution de l'AAH introduit dans le cadre de la loi de février 2005 est notoirement insuffisant.

D'une manière générale il s'agit développer un dispositif attractif d'accès ou de retour à l'emploi pour les bénéficiaires de l'AAH ou de la pension d'invalidité en permettant le cumul entre une activité rémunérée ou une formation et le revenu d'existence au moins égal au SMIC par un système de dégressivité attractive.

Proposition n°3 : Garantir un revenu d'existence au moins égal au Smic brut par un dispositif permettant un meilleur cumul entre les revenus professionnels et les prestations.

RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ET RÉGIME VIEILLESSE

Le dispositif d'assurance vieillesse ne tient pas compte de la situation spécifique des personnes en situation de handicap. A l'âge de 60 ans, les ressources des personnes en situation de handicap bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé ou de la pension d'invalidité diminuent considérablement lorsqu'elles basculent dans le régime vieillesse.

Or dans le secteur privé, cette diminution apparaît tout particulièrement pour les pensionnés d'invalidité qui basculent dans le régime vieillesse. En effet, cette diminution est liée au calcul de la pension d'invalidité qui se base sur les salaires soumis à cotisation des 10 années les plus avantageuses. Or, la pension vieillesse est calculée sur la base des 25 meilleures années.

Pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé et les pensionnés d'invalidité les règles applicables pour le bénéfice de la retraite ne sont pas très favorables tant au regard des ressources prises en compte que des règles de récupération des avantages non contributifs versés en complément de la pension de base.

Des disparités apparaissent encore selon les régimes applicables. Ainsi le bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé ayant un taux d'incapacité reconnu à 80% pourra obtenir le maintien du versement de son allocation adulte handicapé en complément de son avantage vieillesse, tandis que le bénéficiaire de l'allocation adulte handicapé ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79% verra son droit ouvert à cette allocation définitivement éteint à 60 ans.

Les personnes qui n'ont pas pu travailler ou qui ont subi une diminution de leur capacité de gain en raison de leur état de santé et de leur handicap doivent pouvoir bénéficier d'un revenu d'existence décent.

Proposition n°4 : Assurer le maintien du niveau de ressources lors du passage à la retraite.

LA DISPARITÉ DES REGIMES RELATIFS AUX RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Les personnes en situation de handicap sont soumises à différents régimes fiscaux en fonction de la nature des prestations qu'ils perçoivent. Il en est de même pour l'attribution des droits connexes.

Il en résulte une inégalité de traitement tant au regard de l'imposition sur le revenu mais également de différents avantages fiscaux. Ces disparités suscitent incompréhension et sentiment d'injustice pour les personnes.

De manière générale le retentissement de la réforme relative aux tranches d'imposition doit être examiné afin de connaître les conséquences sur les personnes en situation de handicap.

A titre d'exemple :

Les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé ou de l'allocation supplémentaire du FSI sont exonérés de la taxe foncière alors que les personnes qui perçoivent uniquement la pension d'invalidité (sans le FSI) ne sont pas exonérées.

Les pensions d'invalidité servies au titre d'un régime de sécurité sociale sont imposables alors que l'allocation adulte handicapé ne l'est pas.

Proposition n°5 : Supprimer les disparités des régimes de ressources des personnes par la garantie d'un revenu d'existence égal au Smic brut fiscalisé et soumis a des cotisations dans les mêmes conditions que le salarié percevant le Smic.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

LES RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Proposition n°1 : Garantir un revenu personnel d'existence égal au Smic brut pour les personnes ayant une perte ou absence de capacité de gain lié à leur état de santé ou à leur situation de handicap et revalorisé dans les mêmes conditions.

Prévoir une revalorisation en fonction de l'évolution générale des salaires lorsque la personne handicapée dispose de revenus de remplacement supérieur au montant du revenu d'existence.

LE TROP FAIBLE MONTANT DU MINIMUM DE RESSOURCES LAISSÉ AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ACCUEILLIES OU HÉBERGÉES EN ÉTABLISSEMENT

Proposition n°2 : Porter le minimum de ressources laissée à disposition des personnes en situation de handicap hébergées ou accueillies en établissement pour faire face à ses besoins propres à 30% du revenu d'existence égal au Smic brut.

LE CARACTÈRE NON INCITATIF DU PASSAGE À UNE ACTIVITÉ REMUNÉRÉE POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH

Proposition n°3 : Garantir un revenu d'existence au moins égal au Smic brut par un dispositif permettant un meilleur cumul entre les revenus professionnels et les prestations

RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP ET RÉGIME VIEILLESSE

Proposition n°4 : Assurer le maintien du niveau de ressources lors du passage à la retraite

LA DISPARITÉ DES RÉGIMES RELATIFS AUX RESSOURCES DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Proposition n°5 : Supprimer les disparités des régimes de ressources des personnes par la garantie d'un revenu d'existence égal au Smic brut fiscalisé et soumis à des cotisations dans les mêmes conditions que le salarié percevant le Smic.