

Marcel NUSS

DU RÊVE À LA RÉALITÉ

**Bilan de la mise en place de la loi
du 11 février 2005**

RAPPORT ETABLIA LA DEMANDE

DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DU SENAT



Juin 2007

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier pour leur participation active à l'élaboration de ce rapport, car sans leur contribution écrite et leurs éclairages, il n'aurait pas pu être aussi approfondi.

Merci donc à :

Dominique Rabaud, CHA et Etre et Avoir 31 (Coordination Handicap & Autonomie)

Vincent Assante, ANPIHM (Association nationale pour l'intégration des personnes handicapées moteurs)

Christian François, CHA et ANPIHM

Catherine Cousergue, GISH (Groupement pour l'insertion scolaire des enfants, adolescents et jeunes adultes handicapés) et FNASEPH (Fédération nationale des associations au service des élèves présentant un handicap)

Odile Morin, Handi-Social, CHA, Etre et Avoir 31 et CIAH 31 (Collectif inter-associatif handicaps 31)

Jean-Claude Cunin, AFM (Association française contre les myopathies)

Sophie Tual, directrice de la maison départementale des personnes handicapée 22 (MDPH 22)

Nathalie McCarthy, directrice de la maison départementale des personnes handicapée 67 (MDPH 67)

Arnaud de Broca, FNATH (Association des accidentés de la vie)

Michel Salines, APAJH (Association pour adultes et jeunes handicapés)

Comité d'entente : Jean-Claude Cunin (AFM), Patrice Tripoteau (APF), Laurence Godefroy (GHIP), Marie-Christine Philbert (NAFSEP)

L'ADF (Association des départements de France)

Et

Marie Girard, Marie-Christine Agon et Mireille Stickel pour leur aide précieuse.

II. RESSOURCES DES PERSONNES HANDICAPEES

Nous remarquons, comme nos interlocuteurs ci-dessous, que le législateur a fait une grande erreur en n'introduisant pas une réforme approfondie des ressources dans la loi du 11 février 2005.

Ce faisant, il a créé ce que nous appelons une « dichotomie schizophrénique ». En effet, involontairement, il a de ce fait octroyé aux personnes en situation de handicap une autonomie... assistée et non une autonomie. Car, en l'état, l'autonomie proposée par la PCH est en contradiction avec une AAH qui n'est pas en adéquation avec cette autonomie, car elle est insuffisante pour pouvoir prétendre jouir pleinement de l'autonomie physique obtenue par ailleurs. De plus, elle n'est pas en conformité avec l'esprit de la loi qui prône le droit au libre choix, à la participation et à la citoyenneté des personnes en situation de handicap. Car comment y prétendre alors qu'on n'en a pas les moyens ?

Pourtant le législateur avait montré la voie en introduisant dans la loi l'article L. 245-12 qui précise : « *La personne handicapée remplissant des conditions fixées par décret (R. 245-7 et D. 245-8) peut employer un ou plusieurs membres de sa famille, y compris son conjoint, son concubin ou la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité, dans des conditions fixées par décret.* »

Or, le paradoxe de cette avancée est qu'elle crée une inégalité de fait.

En effet, seules environ 5 % à 10 % maximum des personnes autrement capables peuvent bénéficier de cette dérogation. Pour toutes les autres, l'AAH continue à être indexée sur les revenus du conjoint¹.

Quoi qu'il en soit, cet article a largement fait ses preuves pour toutes celles et tous ceux qui ont pu en bénéficier depuis 2005². En fait, la non-prise en compte des revenus du conjoint, lorsque ceux-ci proviennent de la PCH, a démontré la pertinence d'une telle mesure en laissant sa part d'autonomie financière au conjoint handicapé accompagné, tout en provoquant une inégalité de traitement. Une inégalité qu'il est urgent de corriger.

Nous sommes convaincus qu'il faut envisager un revenu minimum d'existence cumulable et imposable. Ou, peut-être, un revenu de solidarité active, comme le prône le haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, Martin Hirsch. En effet, nous sommes persuadés que la réforme de l'AAH passe forcément par une réforme des minima sociaux.

¹ On peut remarquer que, entre 1999 et 2006, l'écart est monté progressivement entre le Smic et l'AAH jusqu'à atteindre 13,90 % !

² Très peu en fait, puisque la Cnaf n'a toujours pas intégré cette nouvelle donne dans ses logiciels, deux ans après !

Avis de la commission 3 du CNCPH à propos des ressources

Dans ce rapport, on peut lire¹ :

« **Constats**

[...]

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.

[...]

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 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 dix années les plus avantageuses. Or la pension vieillesse est calculée sur la base des vingt-cinq meilleures années.

[...]

¹ Extraits du rapport intitulé : « Pour la garantie d'un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap ».

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.

[...]

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.

[...]

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 1 254 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.

[...]

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.

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.

[...]

Les personnes en situation de handicap en établissement d'hébergement pour adultes disposent après acquittement d'une participation aux 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.

[...]

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 1 101 euros par mois dont environ 426 euros pour les frais de transport¹, de culture, et d'habillement.

[...]

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'heures travaillées ne permet pas de

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 aux frais de transport eux-mêmes.

compenser la diminution de l'allocation adulte handicapé en raison de l'état de santé ou du handicap.

[...]

Le dispositif d'assurance vieillesse ne tient pas compte de la situation spécifique des personnes en situation de handicap. A l'âge de soixante 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.

[...]

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 soixante ans.

[...]

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. »

Quant à Arnaud de Broca, il nous dira :

« Mais le sujet qui suscite chez nous le plus de remontées et de mécontentements concerne l'allocation aux adultes handicapés, et plus encore le complément de ressources. Deux conditions suscitent une forte incompréhension : celle concernant l'exigence d'un logement indépendant et celle concernant la capacité de travail inférieure à 5 %. Nous avons récemment reçu un cas dans lequel le versement du complément de ressources a été refusé au motif que le logement appartient à ses parents et qu'il est situé dans le même immeuble. Pourtant, ce logement est séparé et indépendant : il est même situé à un étage et une entrée différents. Mais effectivement pour cet appartement, il ne paye pas de loyer.

L'application très hétérogène de la condition relative à la capacité de travail conduit la Fnath à intenter de nombreux recours devant les TCI qui, dans de nombreuses situations, nous donnent raison. Nous en profitons pour souligner la

nécessité d'engager une véritable réforme des juridictions de l'incapacité, dont le délai de traitement des dossiers avoisine régulièrement les trois ans. Ces conditions compromettent une mise en application complète de la loi de 2005. »

Propositions

▲ 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 supérieurs au montant du revenu d'existence ;

▲ Porter le minimum de ressources laissé 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 ;

▲ 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 ;

▲ Assurer le maintien du niveau de ressources lors du passage à la retraite ;

▲ 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.