Allocations pour personnes handicapées

Un embryon d'allocation universelle ?

L'allocation universelle est un concept économique qui consiste à remplacer le système d'aide sociale en vigueur par le versement d'un revenu unique à tous les citoyens d'un pays, permettant à chacun de satisfaire ses besoins « vitaux », l'individu étant incité à travailler pour satisfaire ses autres besoins. Indépendamment des aspects philosophiques qui peuvent plaider en faveur ou en défaveur d'un tel concept, l'instaurer pour les personnes handicapées risquerait notamment de leur faire perdre la reconnaissance « morale » de la société à leur égard et de les fragiliser encore davantage. De plus, l'octroi d'une telle allocation d'un montant insuffisant risquerait d'obliger à payer un complément et donc de complexifier encore davantage le système.

DANIEL TRÉSEGNIE

La première réflexion qui vient immédiatement à l'esprit est la suivante : n'est-il pas absurde de verser une même allocation aux riches comme aux pauvres ? À cela, les partisans de l'allocation universelle rétorquent qu'une lutte efficace contre l'exclusion exige de dépasser une vision étroitement statistique de la pauvreté. En visant les plus pauvres, les dispositifs sous contrôle de ressources, comme le revenu d'intégration, revêtent inévitablement un caractère stigmatisant. En outre, leurs bénéficiaires potentiels risquent toujours de ne pas entreprendre les démarches nécessaires à l'obtention de la prestation d'assistance, que ce soit par honte, timidité, ou ignorance. En revanche, une allocation payée régulièrement sans conditions de revenu est, pour eux, la meilleure façon de s'assurer que ceux qui sont véritablement dans le besoin bénéficient d'un minimum de moyens d'existence, l'idée n'étant donc pas de rendre ainsi les riches plus riches.

Deuxième réflexion, octroyer un revenu de base à tous, sans obligation de travailler, n'est-ce pas éradiquer l'exclusion tout en incitant à une dangereuse passivité ? La réponse des partisans de l'allocation universelle est que, au contraire, il s'agit d'une stratégie intelligente pour atteindre le plein-emploi, notamment parce que les dispositifs conventionnels creusent un véritable piège de l'inactivité en pénalisant lourdement les personnes qui parviennent à trouver un emploi relativement peu rémunéré. En cas d'allocation universelle, par contre, l'accès à l'emploi, même faiblement payé, peu productif ou à temps partiel, améliore le revenu net par rapport à une situation d'inactivité, l'allocation étant intégralement conservée.

LES LIMITES

À première vue, l'idée d'instaurer un régime d'allocation universelle est donc attrayante. En effet, le projet poursuit des objectifs souvent généreux et propose, en accord avec des idéaux de partage et de solidarité, des solutions originales aux nombreux blocages socioéconomiques qui nous dévoilent les failles du système actuel. Cependant, même si l'idée est séduisante, n'y a-t-il pas loin de la coupe aux lèvres et un tel projet ne comporte-t-il pas aussi de nombreuses limites ?

Au-delà de l'évidente simplicité du mode de fonctionnement de l'allocation universelle, la mise en place de ce régime nécessiterait assurément des réformes d'une grande complexité, la difficulté résidant dans ce que l'allocation universelle serait appelée à remplacer un filet de sécurité du revenu constitué d'innombrables mesures, souvent interreliées, qui répondent à des besoins spécifiques et poursuivent chacune un objectif particulier.

Une réforme de cette envergure aurait sans doute également des répercussions considérables sur la situation financière d'un grand nombre d'individus et il faudrait donc tenter, avant même son implantation, d'en évaluer de manière assez précise les conséquences économiques et sociales.

Enfin, une allocation universelle, aussi généreuse soit-elle, ne pourra vaincre à elle seule les phénomènes de pauvreté et d'exclusion sociale, car cette lutte exige la mise en place d'un ensemble de mesures qui visent à la fois les causes et les effets.

De plus, l'ampleur des effets sur la pauvreté et sur le chômage dépend fortement du niveau de l'allocation et de ses mesures d'accompagnement. La mise en place d'une allocation universelle suffisante pour assurer l'autonomie financière des individus se heurte à des obstacles de taille, tels l'énorme coût financier et les profondes résistances culturelles, sociales et politiques.

Plusieurs handicaps aussi en ce qui concerne les modèles d'allocation universelle de faible niveau. Non seulement ce programme aurait peu d'impact sur les revenus des personnes les plus exclues du marché du travail, mais il

comporte des risques à ne pas sous-estimer, tels que consacrer l'exclusion et la dualisation de la société, provoquer une plus grande déréglementation du marché du travail, ou voir l'allocation se transformer en un programme déguisé de subventions aux entreprises.

DEVOIR MORAL COLLECTIF

Mais, de toute évidence, l'obstacle majeur à l'avancée politique de l'allocation universelle tient à son caractère « inconditionnel », qui est à l'origine d'innombrables débats dans le champ philosophique. Pour certains, l'allocation universelle violerait un principe élémentaire de justice distributive, le principe de « juste » retour. Et dans ce contexte, la nature paradoxale de l'allocation universelle pourrait lui porter préjudice. Pour la faire accepter, il faudrait montrer qu'elle est, comme son nom l'indique, universelle, donc susceptible de bénéficier à tous. Mais pour prouver que son coût n'est pas exorbitant, il sera nécessaire d'expliquer qu'elle est partiellement ou totalement récupérée par l'impôt chez ceux qui n'en ont pas besoin, donc qu'elle bénéficie principalement aux plus défavorisés. Cette dernière donnée, qui rapproche l'allocation universelle des formes classiques d'assistance, pourrait miner le soutien à la proposition.

Dans le cadre d'une réflexion sur l'allocation universelle, comment pourrait-on situer les allocations aux personnes handicapées, indemnités au moyen desquelles les pouvoirs publics veulent répondre à certains besoins spécifiques des personnes handicapées et visant à remplacer ou à compléter le revenu de la personne handicapée qui est incapable, en raison de son handicap, d'acquérir un revenu suffisant ou qui doit supporter des charges complémentaires ?

L'allocation de remplacement de revenus, destinée aux personnes dont la capacité de gain est réduite à un tiers ou à moins du tiers de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner sur le marché général du travail, est peut-être celle des allocations qui pourrait le mieux s'inscrire dans la philosophie de l'allocation universelle. En effet, il s'agit d'une forme de minimex destiné spécifiquement aux personnes handicapées. Mais si on reproche aux allocations et indemnités existant actuellement dans les régimes de sécurité sociale et d'assistance sociale un effet de stigmatisation, ce raisonnement peut également être inversé en ce qui concerne les personnes handicapées.

Un handicap est, que ce soit dans le sens physique, psychique, ou mental, une situation « douloureuse » vécue par une personne, situation dont elle n'est nullement responsable. Et une partie des personnes handicapées n'ont pas la possibilité d'exercer une activité sur le marché de l'emploi. Bénéficier d'une allocation universelle les mettrait peut-être sur le même pied que l'ensemble des citoyens, par contre être reconnu comme personne handicapée leur permet de démontrer que, si elles ne travaillent pas, ce n'est pas de leur faute, mais parce qu'elles sont dans l'impossibilité de le faire. On peut donc en tirer deux

conclusions : à travers le bénéfice de l'allocation aux personnes handicapées, il y a une reconnaissance « morale » de la société à leur égard, l'exercice d'un devoir moral collectif de réduire les conséquences liées au handicap ; d'autre part, il est impossible de concevoir une politique pour les personnes handicapées à partir d'une approche purement assurantielle. S'il est impératif de concevoir une politique en faveur des personnes handicapées avant tout en termes de non-discrimination, notamment pour des questions de dignité de la personne handicapée, il n'en est pas moins vrai que cette politique doit continuer à être combinée à une politique de compensation, notamment pour permettre de tenir compte de la diversité des handicaps et de mener une politique graduelle.

UNE PROPOSITION PEU RÉALISTE

Quant à l'allocation d'intégration, destinée aux personnes dont le manque d'autonomie est établi, il faut rappeler que dès son origine, nombreux ont plaidé pour que cette allocation soit octroyée sans conditions de revenus, et plusieurs mesures ont été prises au fil des années pour limiter les effets de la prise en compte de ceux-ci. En ce sens, on pourrait donc aussi considérer que cette allocation constitue un embryon de l'allocation universelle, d'autant plus qu'elle permet aux personnes handicapées de satisfaire à leurs besoins vitaux. Mais il ne faut pas perdre de vue que le montant de cette allocation est un montant forfaitaire lié au manque d'autonomie ; plus celui-ci est important, plus le montant de l'allocation est élevé. Il ne faut pas perdre de vue non plus que la reconnaissance du statut de personne handicapée ne débouche pas uniquement sur l'octroi éventuel des allocations, mais permet aussi dans certaines conditions l'octroi de ce que l'on appelle les « droits dérivés » : réductions fiscales, tarifs sociaux spécifiques, etc. Faire perdre aux personnes handicapées leur statut par le biais de l'octroi d'une allocation universelle obligerait d'autant plus à augmenter le montant de celle-ci pour ne pas les fragiliser encore davantage.

C'est donc dans ce contexte que se pose de nouveau la question du montant de l'allocation universelle. Un montant élevé est-il payable ? Un montant trop faible ne risque-t-il pas d'être totalement insuffisant pour certaines personnes handicapées ? Poser la question est quasiment y répondre. Et prévoir une compensation particulière serait encore alourdir les procédures administratives permettant de déterminer les droits des personnes handicapées, en complexifiant encore davantage la situation.

À mon sens, il ne peut donc s'agir de substituer intégralement l'allocation universelle à notre vaste système de sécurité sociale. Il n'en est pas moins vrai que des améliorations peuvent encore être apportées au régime des allocations en faveur des personnes handicapées, notamment peut-être par une plus grande individualisation des droits, une augmentation des montants et des mesures permettant d'éviter les pièges à l'emploi. ■