

## **Recueil pauvreté- handicap – « *Le regard du Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées* »**

Le Conseil Supérieur National des Personnes handicapées ou CSNPH (qui existe dans sa forme actuelle depuis 1981) traite souvent des aspects du handicap en lien avec la pauvreté (voir site <http://ph.belgium.be/fr/>). Depuis des années, avec de nombreuses associations, tant au Nord qu'au Sud du pays, il dénonce le manque d'attention politique au lien entre handicap et pauvreté : une grande majorité des personnes handicapées vivent dans la pauvreté, se privent de soins de santé et vivent largement en-deçà du seuil de dignité<sup>1</sup>.

Le présent recueil confirme ces constats. L'étude ne réduit pas l'enjeu de la lutte contre la pauvreté des personnes handicapées à un simple relèvement des allocations mais au contraire analyse différents aspects déterminants: le cadre légal de la lutte contre les discriminations, les régimes d'aides existants, le phénomène du non take-up, etc. L'étude décortique aussi des facteurs spécifiques aggravants : l'accès à l'emploi, la pauvreté infantile, ... Elle évoque des pistes pour renforcer la prise en charge.

Le CSNPH espère sincèrement que ce recueil permettra enfin de faire prendre conscience au politique de la gravité de la situation de pauvreté des personnes handicapées et de l'urgence d'y apporter des solutions structurelles et multiples.

Les échanges dans le cadre de ce recueil ont permis au CSNPH de partager avec le comité de rédaction un certain nombre de points qui nécessitent une attention capitale. Le CSNPH souhaite les partager aussi avec les lecteurs.

### **1. Les allocations ARR /AI ne permettent pas de subvenir aux besoins les plus élémentaires**

L'allocation de remplacement de revenus (ARR) pour un isolé est de 20% sous le seuil de pauvreté et de près de 60% sous le salaire minimum garanti. L'allocation d'intégration (AI) est un montant forfaitaire appelé à couvrir les surcoûts liés au handicap et qui ne sont pas couverts par d'autres régimes.

Faire face aux coûts de la vie courante a un impact plus important sur le budget d'une personne handicapée que sur celui d'une personne qui ne l'est pas car l'environnement n'est généralement pas accessible (voir étude Handilab 2012). Dans les faits, pour une grande majorité de personnes, l'AI sert très souvent à se nourrir, se loger... Les mesures prises dans les régions (en particulier le «Persoonsvolgende Financiering ou PVF en Flandre») ne compensent pas du tout les surcoûts liés au handicap mais permettent uniquement aux personnes d'« acheter des soins et du soutien »<sup>2</sup>.

Les réformes «prix de l'amour», «prix du travail» et les rehaussements des barèmes n'ont pas permis d'inverser cette tendance. Fondamentalement, le régime de la loi du 27 février 1987 ne permet plus aux personnes handicapées ni de participer à la vie en société, ni même de subvenir à leurs besoins les plus élémentaires. De nombreuses études d'associations et de mutuelles mettent en évidence que les

<sup>1</sup> Voir avis [2018-30](#), [2018-12](#), [2018-09](#), [2017-04](#), [2016-09](#), [2016-07](#), [2016-06](#), [2015-17](#), etc.

<sup>2</sup> <https://www.vaph.be/sites/default/files/documents/13353/brochure-evaluatie-pvf-juni-2019.pdf>

personnes handicapées se privent même de soins<sup>3</sup>. Dans *le Rapport 2019 pour la Belgique*<sup>4</sup>, la Commission européenne relève que « le taux d'exposition des ménages à faible intensité de travail au risque de pauvreté a augmenté de manière significative. Il est supérieur à la moyenne de l'UE, en particulier pour les ménages avec enfants. Il existe de fortes inégalités en matière d'accès à la santé et de résultats en matière de santé en fonction du statut socioéconomique. Les personnes handicapées sont confrontées à des difficultés considérables. En ce qui concerne les soins de longue durée, on constate également un déficit très important pour ce qui est des besoins non satisfaits dans le secteur formel des soins à domicile, qui est plus de deux fois supérieur à la moyenne de l'UE. »

La reconnaissance d'allocations est par ailleurs souvent « un cul de sac » : les personnes rentrent dans un système dont elles sortent rarement. Ce statut de « personne handicapée » les stigmatise souvent. En même temps, les personnes sont livrées à elles-mêmes ; aucun service social d'accompagnement à la recherche d'emploi ou de formation n'y est lié. Le CSNPH rappelle qu'il existe des textes pour mettre en place une réforme progressive qui répond aux attentes des personnes handicapées.

**Chaque personne handicapée devrait disposer – par son travail et/ou par une allocation - d'un revenu au minimum égal au montant du salaire minimum garanti établi au niveau belge. Le relèvement de l'ARR au seuil de pauvreté doit faire l'objet d'une priorité absolue dans un délai rapide. Le CSNPH insiste aussi pour que la réévaluation des montants de l'ARR et du revenu garanti (RG – CPAS) soit toujours synchronisée car dans les 2 cas, il s'agit de ressources minimales visant des personnes très défavorisées. Il n'est pas question pour le CSNPH d'opposer les personnes défavorisées entre elles.**

**La révision de la législation relative aux allocations doit être priorisée et finalisée très rapidement. Il est dans ce cadre fondamental que le nouvel outil informatique de gestion des demandes d'allocations et de compensations sociales - actuellement en développement - intègre les réformes réglementaires à venir. Il est aussi nécessaire que la Direction générale Personnes handicapées (DG HAN) soit mise en capacité d'offrir des services rapides et de qualité, avec un accompagnement personnalisé aux besoins d'information et d'orientation des demandeurs. Les phénomènes du non take-up et de la fracture numérique vont en grandissant ; la part des facteurs administratifs et organisationnels semble donc importante dans l'explication des situations de non-recours. Il est fondamental d'accorder une attention particulière aux personnes/parents socialement plus faibles et aux familles d'origine immigrée.**

**De manière générale, le FALC (méthode de communication « facile à lire et à comprendre ») doit être reconnu officiellement afin de faciliter la participation sociale des personnes avec des difficultés de compréhension.**

<sup>3</sup>Entre autres ASPH, UNIA, VFG, Mutualité chrétienne : <http://www.asph.be/Documents/analyses-etudes-2014/Analyse-2014-19-handicap-et-pauvrete.pdf>, <http://www.asph.be/Documents/analyses-etudes-2010-anysurfer/Etude-2010-cout-handicap.pdf>, [https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/SAMPOL\\_januari2017\\_Els\\_Keytsman.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/SAMPOL_januari2017_Els_Keytsman.pdf), <https://sociaal.net/opinie/inkomen-handicap/>, <https://www.vfg.be/belangenbehartiging/standpunten/Pages/Geld-en-visie-nodig-voor-personen-met-een-handicap.aspx>, [https://www.mc.be/media/MC-INFO-FR-270\\_tcm49-44108.pdf](https://www.mc.be/media/MC-INFO-FR-270_tcm49-44108.pdf)

<sup>4</sup>[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-belgium\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-belgium_fr.pdf),  
page 8

## **2. Un nombre de personnes, toujours croissant, rentrent dans le régime des allocations ARR/AI**

L'évolution des demandes ARR/AI a connu ces 15 dernières années une augmentation continue. Le nombre de nouvelles demandes et de demandes en révision administrative est passé de 35.271 en 2003 à 57.882 en 2018 (avec un pic à plus de 70.000 demandes en 2014 et 2015), soit une augmentation des demandes de plus de 64%. Le nombre des reconnaissances sur la même période oscillait annuellement entre 6.660 et 11.768 .

**Le CSNPH ne dispose pas des clés d'analyse pour tirer les enseignements utiles de ces évolutions. Il subodore la piste de l'*entonnoir* d'un régime qui arrive en repêchage des personnes exclues par les régimes de chômage, Inami (art. 100, réforme 'back to work') et CPAS. Il rappelle aussi le phénomène du non take-up particulièrement aigu dans le régime des allocations pour personnes handicapées et sans lequel, le nombre de reconnaissances serait forcément plus élevé.**

**Comprendre les tendances des évolutions dans ce régime permettrait de travailler sur certains leviers. Pour rappel, fin 2017, 660.330 personnes avaient un dossier auprès de la DG HAN. Ce n'est pas rien ! Le CSNPH estime urgent d'examiner dans sa globalité le régime d'indemnisation des personnes handicapées. Il se pose notamment la question de la porte d'entrée dans les régimes et de la différence de traitement entre les personnes selon le lien qu'elles ont eu ou non, à un moment de leur existence, avec le travail.**

## **3. L'emploi et la formation des personnes handicapées**

Un grand nombre de personnes handicapées veulent travailler et ont des compétences. D'autres ne pourront jamais accéder au marché général de l'emploi car elles ne sont pas en mesure d'offrir des compétences minimales. Si les secondes doivent être soutenues dans leur parcours de vie par des allocations qui leur permettent de vivre dignement, les premières doivent quant à elles recevoir la possibilité de s'épanouir aussi dans le travail. L'accompagnement au travail de ces personnes est organisé sur une base volontaire par les agences régionales, mais il n'y a aucune mise en réseau entre ces agences et la DG HAN, tant et si bien qu'une personne reconnue à la DG HAN ne reçoit pas nécessairement des informations sur le volet emploi, formation, aides à domicile, etc.

Par ailleurs, la culture économique (préjugé tenace - « le candidat handicapé est avant tout une source de problèmes »), l'environnement inaccessible, le régime des allocations (mode de calcul : prise en compte des revenus de l'année -2, règles de cumul des revenus) et l'article 100 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (« état préexistant »), des formations insuffisamment qualifiantes font de l'accès au travail un parcours du combattant pour les personnes handicapées. La réforme « Back to work » prometteuse dans les principes a manqué de moyens d'accompagnement, tant et si bien qu'elle a eu pour effet de licencier un grand nombre de travailleurs frappés par la maladie ou le handicap et dont les chances de reclassement sont forcément à la hauteur d'un accompagnement humain régulier. La mise en œuvre de la loi 'non-discrimination' de 2007 par l'arrêté royal (AR) « actions positives » récemment pris dans le secteur privé est porteuse de changement pour autant que les employeurs s'investissent eux-mêmes dans la nouvelle dynamique. Il faudra évaluer la mesure dans la pratique.

Enfin, les quotas fixés dans les différents niveaux de la fonction publique ne sont généralement pas atteints ; pire, au niveau fédéral, la relève des travailleurs handicapés pensionnés n'est plus assurée<sup>5</sup>. L'assimilation de la passation de marchés publics est une approche peu satisfaisante car elle ne répond pas au véritable enjeu de l'engagement de personnes handicapées dans la fonction publique.

C'est dans cette situation globale de relative indifférence que la Belgique accède à l'avant-dernière place européenne pour le taux d'emploi des personnes handicapées dans l'UE (40,5 % contre 48,1 %)<sup>6</sup>. Une statistique officielle de Statbel soulignait quant à elle qu'en 2018 seuls 23% des personnes handicapées reconnues en Belgique travaillaient<sup>7</sup>.

**Il s'agit de penser de manière intégrée la politique de la reconnaissance des allocations et celle de l'accompagnement à l'emploi, selon les capacités de la personne. Il faut aussi travailler sur les approches, l'environnement, la formation qualifiante, les régimes d'indemnisation actuellement existants. L'AR « actions positives » sera un 1<sup>er</sup> pas mais qui devra être suivi éventuellement d'un second : « quotas effectifs dans les secteurs privé et public ». Face au déficit d'emploi des personnes handicapées, il est urgent de créer au sein de la Conférence Interministérielle emploi (CIM Emploi) un groupe de travail « personnes handicapées ».**

**Le CSNPH insiste sur les limites de l'activation et l'obligation absolue de ne pas pénaliser les personnes handicapées qui ne pourront jamais, compte tenu de leurs capacités limitées, prendre activement part au marché du travail.**

**Il faut par ailleurs que les personnes handicapées qui ont une carrière réduite en raison de leur handicap cessent d'être pénalisées sur le plan de leurs droits sociaux, sur le court terme (rejet des régimes de chômage, de mutuelle) et sur le long terme (droits réduits à la pension).**

#### **4. Le rôle des aidants proches et la nécessité d'un statut juridique assorti de droits concrets**

La Fondation « Roi Baudouin » a tenu en octobre 2016 un colloque « *aidants proches : des maillons clés pour les personnes âgées fragilisées* ». Parmi les nombreux enseignements tirés :

- la valeur économique des aidants proches, soit 4 milliards par an. La valeur de l'aide informelle de l'aidant proche varie entre 621 et 1189€/mois selon la nature et l'importance de la déficience.
- L'importance de l'aide informelle : 6 aidants proches sur 10 sont non cohabitants et ont un emploi ; 40% sont cohabitants dont 73% sont conjoints

Il n'y a jamais eu un recensement du nombre d'aidants proches dans le domaine du handicap. Dans la très grande majorité des situations familiales dans laquelle un enfant, un conjoint, un parent est handicapé, il y a très souvent au moins un aidant proche principal. L'asbl Aidants proches estime à 10% le

<sup>5</sup> <https://fedweb.belgium.be/fr/publications/carph-rapport-d%C3%A9valuation-2017>

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-belgium\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-belgium_fr.pdf), page 49

<sup>7</sup> <https://statbel.fgov.be/nl/nieuws/23-van-personen-met-een-handicap-heeft-werk>

nombre d'aidants proches en Belgique ([https://questionsante.org/education-permanente/outils/Aidants\\_proches.html](https://questionsante.org/education-permanente/outils/Aidants_proches.html)). Ce sont autant de familles qui doivent s'organiser pour prendre en charge la perte d'autonomie de la personne handicapée. Dans tous ces cas qui nécessitent une aide importante et/ou régulière, les services collectifs ou individualisés ne répondent que partiellement aux besoins et ne permettent généralement pas au parent ou au conjoint de maintenir l'emploi : dans de nombreuses familles, il est renoncé à l'emploi. La pauvreté s'installe alors insidieusement dans toute la famille. Et durablement, durant l'aide mais aussi par la suite car les droits sociaux liés à un emploi sont définitivement perdus pour les périodes d'interruption.

**Il faut qu'un statut complet de droits sociaux soit développé pour les personnes qui durant une période plus ou moins longue de leur existence doivent soutenir un parent ou enfant handicapé. Les biens et les services collectifs doivent être renforcés et rendus accessibles aux familles. Les services répondant à des besoins spécifiques doivent être suffisants et financièrement accessibles.**

**En même temps, Il importe qu'aucune mesure de soutien et de protection aux aidants proches, en ce compris le maintien des droits sociaux, ne soit le prétexte pour les pouvoirs publics de ne pas assurer structurellement des soins et des services professionnels répondant aux besoins de toutes les personnes aidées et des aidants proches eux-mêmes.**

## **5. Agir sur l'environnement**

Les surcoûts liés au handicap trouvent en grande partie leur origine dans le manque d'accessibilité des biens et services collectifs ou de masse :

- être contraint de prendre le taxi ou devoir acquérir un véhicule adapté parce que le train ou la gare ne sont pas accessibles,
- recourir aux services d'un tiers pour faire ses courses parce que l'ascenseur est en panne, parce que les trottoirs ne sont pas carrossables, parce que l'accès aux commerces se fait par quelques marches ; recourir aux services d'un tiers parce que l'accueil en langue des signes n'a pas été prévu dans une administration,, ...
- devoir acheter un gsm non standardisé pour simplement pouvoir téléphoner,
- devoir quitter son habitation pour des motifs d'inaccessibilité etc.,
- voir les primes d'assurance doublées ou triplées au motif du handicap,
- devoir réduire son temps de travail pour conduire et aller rechercher son enfant handicapé à l'école parce que le bus scolaire passe à 6h30 le matin et revient à 18h le soir ou parce que l'école spécialisée ne propose pas de prise en charge après 15h,
- ...

sont autant de frais supplémentaires et réels que subit la personne handicapée (et sa famille) dans les actes de la vie quotidienne.

L'étude Handilab avait mis en évidence que ces surcoûts contribuent fortement à la pauvreté des personnes handicapées. Pour la Belgique, le surcoût annuel de 14.550€ est évoqué !<sup>8</sup>

<sup>8</sup> <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs13209-016-0146-5.pdf>, p. 300

En 2018, Unia a ouvert 604 nouveaux dossiers relatifs au critère du handicap, soit 23,6% du total des nouveaux dossiers (second critère de discrimination après le critère dit 'racial'). Cela constitue une augmentation de 17,1% par rapport à 2017. Par rapport à la moyenne sur 5 ans, il s'agit d'un critère qui a connu une augmentation de plus de presque 50% au niveau du nombre de dossiers ouverts. Les secteurs biens et services, et enseignement représentent plus de la moitié de l'ensemble des dossiers 'handicap', respectivement 31,8% et 25,7%. Vient ensuite le secteur de l'emploi avec 24%.

**La Belgique doit mettre en œuvre l'*European Accessibility Act* (EAA - directive européenne obligeant à rendre accessibles la production et l'acquisition de certains biens et services à tous les utilisateurs) avec ambition. Les principes de l'*Universal Design* doivent être enseignés aux architectes, ingénieurs et concepteurs. Dans tous les domaines de la vie économique, sociale et de loisirs, l'offre de biens et de services doit aussi prendre en compte les besoins des personnes handicapées. Un bien ou un service qui n'est pas accessible doit être mis en conformité au plus vite. Dans les formations (surtout dans les domaines des soins et des aides à la personne), l'accent doit être mis durant tout le parcours sur les besoins et attentes des personnes handicapées (choix de vie et inclusion dans la société).**

**Pour la délivrance des aides, l'âge ne peut plus être un critère de discrimination (limite fixée actuellement à 65 ans) et les aides doivent être liées exclusivement à l'existence du handicap.**

**Un plan national de mobilité et d'intermodalité, incluant les besoins spécifiques des personnes handicapées, doit être une des priorités du prochain gouvernement. L'accessibilité de la SNCB doit avoir la priorité absolue.**

**Enfin, le Protocole sur les aménagements raisonnables approuvé par toutes les entités du pays le 19 juillet 2007 doit être mis en œuvre : les aménagements de l'environnement ne sont pas des « gestes » pour la personne handicapée mais des obligations qui incombent à toutes les entités de l'Etat. Pour rappel, si besoin en est, la personne handicapée (et sa famille) est un consommateur à part entière et le renforcement de son inclusion dans la société contribue au développement de l'économie aussi.**

## **6. Le handistreaming : travailler avec les conseils d'avis de personnes handicapées**

Avec la ratification de la Convention sur les droits des personnes handicapées (UNCRPD) il y a 10 ans, la Belgique s'est résolument engagée à soutenir le choix de vie des personnes handicapées mais aussi leur participation dans la vie sociale. Si la volonté des derniers secrétaires d'Etat en charge des personnes handicapées de travailler en ce sens est certaine, force est de constater que le cadre de travail manque d'outils : le handistreaming suppose une connaissance des besoins des personnes handicapées et une prise de responsabilités de chaque membre du gouvernement dans son domaine de compétence. Les conseils d'avis handicap n'existent pas encore dans toutes les entités fédérées<sup>9</sup> ; c'est pourtant un premier pas indispensable pour un travail de collaboration constructif entre le politique et la société

---

<sup>9</sup> Il n'existe pas de Conseil d'avis de personnes handicapées en communauté française et en Communauté germanophone. En Région wallonne, le Conseil de stratégie et de prospective liée à l'AVIQ est compétent dans le cadre des matières gérées par l'AVIQ. En région flamande, le Conseil d'avis NOOZO a été récemment créé. Pour les matières gérées par la COCOM à Bruxelles, le Conseil d'avis Iriscare a été récemment créé.

civile. Il est aussi capital que ces conseils puissent rendre d'initiative des avis et que les gouvernements consultent les structures d'avis à chaque étape de la préparation des textes réglementaires.

**Les gouvernements doivent mettre en œuvre le handistreaming dans toutes leurs actions et politiques, sans toutefois perdre de vue la nécessité de mettre en œuvre des réponses spécifiques à des besoins précis liés à la situation du handicap.**

**La compétence fédérale de l'inclusion des personnes handicapées devra être confiée à un ministre (et non plus à un secrétaire d'Etat) de manière telle que toute politique soit vue au travers du prisme du handicap. La participation des conseils d'avis handicap devra être sollicité par chaque ministre au plus tôt.**

## **7. Un besoin urgent de données et de statistiques**

Les autorités belges ne disposent pas de statistiques complètes et intégrées sur le nombre et les besoins des personnes handicapées vivant en Belgique.

La répartition des compétences décidée par les réformes institutionnelles successives n'a pas créé un cadre idéal en matière d'établissement d'outils statistiques cohérents : certaines entités disposent de données statistiques sur certains aspects de la politique des personnes handicapées, mais ne disposent pas d'autres éléments statistiques qui pourraient pourtant leur être utiles. Par ailleurs, ces données ne sont pas toujours transposables d'un domaine de compétence à l'autre.

Une base de données unique rassemblant l'ensemble des besoins des personnes handicapées et de leurs familles est une nécessité impérieuse (rappelée également par le Comité des experts de l'ONU) pour l'élaboration des politiques et pour soutenir des choix qui s'inscrivent dans le long terme.

**Tous les gouvernements doivent prendre les mesures nécessaires pour l'établissement des données statistiques nécessaires à une planification correcte des différents aspects de la politique du handicap.**

**Le recours systématique à la définition du handicap reprise dans l'UNCRPD elle-même est un gage de cohérence.**

## **8. Une concertation entre tous les niveaux de pouvoirs**

Si les compétences se sont déplacées au fur et à mesure des réformes successives de l'Etat, les besoins des personnes restent ce qu'ils étaient : être correctement informés et être en mesure d'activer complètement leurs droits. Pour répondre à ces besoins, il est essentiel d'apporter des réponses concertées et complètes qui dépassent les seules compétences des entités.

**Le CSNPH demande qu'une Conférence interministérielle (CIM) handicap soit créée car il est rare de pouvoir épingler un niveau de compétence qui puisse régler à lui seul un besoin précis de la personne. La CIM devra effectivement être réunie pour examiner des domaines de compétence partagée comme celui de l'accessibilité et de la mobilité (l'intermodalité en particulier), celui de l'emploi (voir par ex.**

assujettissement des contrats d'apprentissage professionnel), celui les soins de santé (protocole actes infirmiers par ex.) ou encore celui des services collectifs.

Le CSNPH plaide par ailleurs pour le développement d'un plan national pour l'inclusion et la lutte contre la pauvreté des personnes handicapées. Il doit couvrir tous les domaines de la vie : transports et intermodalité, environnement bâti, formation et enseignement, accès aux services publics et privés d'intérêt public, ressources, assurances, emploi, etc.

### En guise de conclusion,

Les attentes des personnes handicapées sont importantes ; les défis sont nombreux et touchent pour certains à l'organisation même de la construction de notre édifice social (réforme de la loi sur les allocations, responsabilité sociétale des employeurs, etc.).

Pour les personnes handicapées et leurs familles, l'urgence est à la reconnaissance de leurs difficultés dans leur vie au quotidien : le politique doit pouvoir les inventorier et ensuite y répondre par une planification rigoureuse et progressive de solutions et de moyens.

Le CSNPH est conscient de l'ampleur des réformes à mener. Les réponses ne seront pas nécessairement pour demain mais doivent être pensées dès aujourd'hui. La question n'est pas de savoir quand on y arrivera mais quand on commencera effectivement à vouloir y travailler globalement, à différents niveaux de pouvoir et en faisant parler ces niveaux, entre eux et avec les conseils d'avis de personnes handicapées pour apporter les bonnes réponses aux bonnes questions.

Ce recueil ouvre un chantier. Au-delà des discours et des slogans politiques sur l'inclusion et la liberté du choix de vie des personnes handicapées, l'heure est-elle à leur mise en œuvre concrète et durable ?