

Réponse au questionnaire du Sénat

sur la proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale, y compris celle concernant la désolidarisation des revenus du conjoint pour le calcul de l'AAH (audition du 3 février 2021)

Assemblée plénière du 19 février 2021

=====

PROPOSITION DE LOI PORTANT DIVERSES MESURES DE JUSTICE SOCIALE

M. Philippe Mouiller, rapporteur, Commissions des affaires sociales, Sénat

Questionnaire à l'attention du CNCPH

1. Quel regard portez-vous sur la déconjugalisation de l'AAH, et sur son individualisation complète (par la suppression de toute majoration liée à la situation familiale) ?

- Le CNCPH a pu exprimer, à plusieurs reprises, ces dernières années contribution à la Mission Sirugue (2016) ; contribution à la concertation RUA (2019) ; Avis du 1^{er} novembre 2019 sur le décret relatif au second volet de la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple et en particulier dans le cadre d'une motion adoptée en octobre 2017, plusieurs priorités s'agissant des ressources des personnes en situation de handicap et de leur famille ;
- Une sortie des personnes en situation de handicap du seuil de pauvreté ;
- Une déconjugalisation du calcul des ressources des bénéficiaires de l'AAH ;
- Une étude d'impact systématique des effets directs ou collatéraux des décisions sur les ressources des personnes handicapées et de leur famille.

La déconjugalisation de l'AAH est également une revendication constante des associations de personnes handicapées. Ces dernières années, plusieurs propositions de loi ont été déposées, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat. Tous les gouvernements s'y sont opposés en arguant du coût budgétaire de cette mesure et de la logique de minimum social qui devait prévaloir pour l'AAH en tant que minimum social (allocation subsidiaire et solidarité familiale à faire primer sur la solidarité nationale).

Nous souhaitons rappeler les arguments en faveur d'une déconjugalisation de l'AAH :

1) En tant que minimum social, l'AAH n'assure pas l'indépendance financière de son bénéficiaire

Actuellement, un soutien à l'autonomie liée au handicap est assuré à travers l'attribution de la PCH, prestation individuelle destinée à aider les allocataires à accomplir les actes de la vie quotidienne, en leur permettant de recourir à une aide humaine ou technique. La PCH n'est pas sous condition de ressources.

A contrario, il n'existe pas d'indépendance financière des bénéficiaires de l'AAH en couple alors que la situation de handicap est en soi susceptible de générer une dépendance matérielle vis-à-vis de l'entourage du bénéficiaire.

La conjugalisation de l'AAH crée donc une relation de dépendance financière vis-à-vis du partenaire de l'allocataire et va à l'encontre de son autonomie, avec de plus, dans certaines situations, un risque de maltraitance. Ce risque a d'ailleurs été insuffisamment pris en considération lors du Grenelle des violences conjugales organisé courant 2019. Cette dépendance est particulièrement prégnante chez les femmes en situation de handicap et les fragilise.

Il est nécessaire de promouvoir le principe d'une AAH conçue comme une allocation d'autonomie et d'existence, en considérant le fait que les bénéficiaires de l'AAH se trouvent souvent dans une situation durable et pérenne, sans perspective d'amélioration (plus de 85 % des bénéficiaires renouvellent leur demande d'AAH).

La déconjugalisation représente avant tout **un levier pour l'égalité** en permettant d'éviter ou de sortir des situations de dépendance au sein du foyer. Dans cette perspective, la base des ressources pour le calcul de l'AAH doit être déconjugalisée et individualisée.

2) L'autonomie financière des bénéficiaires de l'AAH est à géométrie variable et n'est assurée que pour ceux vivant chez leurs parents ou famille élargie

Les revenus des proches (frères, sœurs, parents ...) ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'AAH de bénéficiaires vivant chez leurs parents, ce qui favorise cette catégorie de bénéficiaires au détriment de ceux qui vivent en couple. Cela conduit à s'interroger sur le fait de favoriser l'autonomie d'un allocataire qui vit chez ses parents/ des proches et pas celle de celui qui est en couple. Cette différenciation amène à constater une appréciation de l'autonomie de la personne bénéficiaire de l'AAH à géométrie variable, selon qu'elle vit avec sa famille élargie ou en couple.

3) Le conjoint bénéficiaire du RSA est placé dans une situation de dépendance vis-à-vis du bénéficiaire de l'AAH

L'AAH d'un conjoint est incluse dans les ressources du foyer pour établir les droits d'une personne bénéficiaire du RSA. Il en est de même pour la pension d'invalidité, qu'elle soit perçue par la personne qui fait la demande de RSA ou par son conjoint. Lorsqu'une personne bénéficiaire de l'AAH vit en couple avec un conjoint au RSA, ce dernier se voit supprimer son allocation par la prise en compte du montant de l'AAH dans le calcul du RSA. Ce couple est donc susceptible de vivre à deux avec seulement 900 euros/mois. Dans cette situation, c'est le conjoint, privé de son RSA, qui est dépendant de son

partenaire bénéficiaire de l'AAH. Cela génère des situations de pauvreté aggravée pour le couple.

4) En tant que minimum social, l'AAH est conjugalisée, ce qui n'est pas le cas de la pension d'invalidité qui est individualisée (régime de la solidarité nationale versus régime de l'assurance sociale)

Le fait que l'AAH soit considérée comme un minimum social relevant de la solidarité nationale pénalise les bénéficiaires car la solidarité nationale est subsidiaire à la solidarité familiale. C'est à partir de cette logique qu'a été fondée le principe de conjugalisation de l'AAH. L'individualisation du calcul de l'AAH doit viser à réaffirmer la primauté de la solidarité nationale sur la solidarité familiale ainsi que le principe d'autonomie, au fondement même de la philosophie de cette allocation.

Situation des bénéficiaires de l'AAH et impact budgétaire d'une déconjugalisation

- 1,16 million de personnes bénéficient de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- Sept allocataires sur dix sont des personnes seules et sans enfant, soit 72 % des allocataires ;
- Si les bénéficiaires de l'AAH sont majoritairement des personnes seules, environ un quart des bénéficiaires (soit autour de 250 000) sont en couple.

Selon l'estimation publiée dans le rapport pour la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2021, une telle mesure entraînerait une dépense supplémentaire de 560 millions d'euros, sachant que le budget de l'AAH avoisine les 10 milliards d'euros. Ce même rapport précise que « 196 000 ménages (soit 67 % de l'ensemble des couples bénéficiaires) seraient 'gagnants' à la suite de cette mesure tandis que 44 000 seraient 'perdants' parmi les allocataires de l'AAH qui sont en couple et ont des revenus personnels, avec une perte moyenne de 270 euros mensuels. 21 % d'entre eux perdraient le bénéfice de l'allocation ».

Il apparaît donc que le bénéfice d'une déconjugalisation de l'AAH est donc supérieur au maintien de la situation actuelle de conjugalisation, même si nous souhaitons qu'une mesure d'impact préalable permettant de mieux appréhender les éventuels effets de bord et le coût budgétaire soient réalisés.

Les allocataires qui bénéficient de revenus personnels alors que les revenus de leur conjoint sont faibles pourraient ainsi être perdants, mais il convient de mieux mesurer l'impact éventuel.

Observations sur la rédaction de la PPL

La PPL propose l'adoption d'une déconjugalisation de l'AAH, mais avec une rédaction qui pose problème. L'individualisation prévue par cette proposition de loi est totale dans le sens où elle propose de ne plus prendre en compte les ressources des conjoints du bénéficiaire de l'AAH, mais elle omet également

toute notion de personne à charge pour le bénéficiaire de l'AAH (15 % des bénéficiaires concernés). Par ailleurs, pour les travailleurs en ESAT percevant une AAH, la référence à la notion de personne à charge est conservée dans le texte (article 2).

Ainsi, l'article 3 de la PPL modifie l'article L821-3 du code de la sécurité sociale : Le nouvel alinéa 1 de l'article L821-3 dispose que l'AAH peut se cumuler avec les ressources du bénéficiaire. Il n'est plus fait référence aux ressources du conjoint, concubin ou partenaire de pacs ni au nombre de personnes à charge. Il n'est pas non plus fait référence à un plafond, cette notion étant également supprimée. Il semble curieux que l'article L821-1 du CSS qui fait référence à la rémunération des travailleurs en ESAT bénéficiaire de l'AAH conserve la notion de personne à charge, alors que l'article L821-3 qui traite de l'AAH de manière plus générale n'y fasse plus référence.

Cela signifierait que deux régimes coexisteraient :

- un pour les bénéficiaires de l'AAH travaillant en ESAT qui verraient le montant de leur AAH varier selon le nombre de personne à charge ;
- un pour les bénéficiaires de l'AAH travaillant en milieu ordinaire ou n'exerçant pas d'activité professionnelle qui ne pourraient pas bénéficier de modulation de l'AAH en fonction du nombre de personnes à charge au foyer.

La suppression de la majoration du plafond prévue pour les allocataires ayant des enfants à charge dans cet article 3 de la PPL pose donc problème.

2. Quelles autres évolutions de l'AAH jugeriez-vous utile ? L'exclusion de l'AAH du RUA et son individualisation achèveraient d'en faire une prestation de compensation plus qu'un minimum social ; faut-il pousser la logique plus loin ?

La concertation autour du RUA et la demande d'exclusion d'AAH de son périmètre a permis de questionner le statut de minimum social de l'AAH au sein de la solidarité nationale. La revendication d'une déconjugalisation doit donc s'inscrire dans la perspective plus globale d'une évolution du statut de l'AAH pour la faire sortir de la logique des minima sociaux. A moyen terme, certaines associations souhaitent une évolution de l'AAH vers un revenu individuel d'existence pour les PSH ou vers une prestation de sécurité sociale non contributive rapprochant AAH et pension d'invalidité, ce qui permettra de prendre en considération ce qui a trait à une individualisation de la prestation. L'AAH doit aussi évoluer dans le sens d'un cumul plus favorable avec l'emploi pour les personnes qui souhaitent reprendre une activité à temps partiel. En effet, si les 6 premiers mois de reprise d'un emploi pour la personne permettent un cumul complet, la poursuite d'un emploi au-delà de cette période amène la personne à perdre tout ou partie de son AAH mais aussi d'autres aides (ex : aide au logement) qui font que ces revenus sont en deçà de ce qu'elle percevait lorsqu'elle percevait uniquement l'AAH.

3. Quel regard portez-vous sur la proposition du rapport Vachey consistant à loger l'AAH dans la branche autonomie ?

L'AAH doit être considérée comme un « revenu de remplacement » et non « une compensation du handicap »

La proposition de transfert de l'AAH à la branche autonomie énoncée dans le rapport Vachey ne répond pas à l'ambition de refonder cette allocation pour sortir cette dernière d'une logique de minimum social.

La pension d'invalidité devant rester dans le périmètre de la branche maladie, s'il devait y avoir transfert, l'AAH devrait plutôt être transférée à la branche maladie afin de créer un revenu d'existence pour les personnes en situation de handicap conçu comme un revenu de remplacement de sécurité sociale construit à partir d'une refonte du régime de l'invalidité et de l'AAH (cette dernière restant financée par une dotation de l'Etat).

Telle que proposée dans le rapport Vachey, la logique de transfert à la branche autonomie s'inscrit dans une perspective où l'AAH reste considérée comme un minimum social, selon la même logique que celle qui prévaut pour l'ASPA (subsidaire, conjugalisée, conditions de ressources etc.). La seule perspective motivant cette proposition de transfert est liée à la soutenabilité de la dépense de l'Etat pour l'AAH et au constat de l'absence de pilotage par l'Etat (référence dans le rapport Vachey au rapport à charge de la Cour des comptes de 2019 qui questionne l'équation budgétaire pour l'Etat sur l'AAH et remet en cause l'éligibilité de certains allocataires à cette allocation (AAH2/anciens bénéficiaires du RSA / handicap psychique).

Sur l'article 4 de la proposition de loi, relative au report de la barrière d'âge pour solliciter la prestation de compensation du handicap :

4. Quel regard portez-vous sur le report de la barrière d'âge pour solliciter la PCH ? Sur le principe même d'une barrière d'âge pour solliciter la prestation ?

Nous remercions le sénateur Mouiller pour avoir déjà fait adopter en mars 2020 la suppression de la barrière d'âge de 75 ans pour l'octroi de la PCH (pour les personnes dont le handicap a été reconnu avant 60 ans).

Le principe même d'une barrière d'âge est une injustice qui introduit une différence de traitement entre les personnes selon l'âge auquel survient le handicap, avant ou après 60 ans et une dichotomie des droits et dispositifs prévus. Cette situation est dénoncée depuis de nombreuses années. La loi de 2005 (article 13) avait prévu dans un délai de 5 ans de supprimer la barrière d'âge. Et, il convient d'apporter une réponse appropriée aux besoins de chaque personne, quel que soit l'âge auquel survient le handicap.

L'article 4 de la PPL pose beaucoup de difficultés de mise en œuvre qui ne peuvent être détaillées ici et qui doivent faire l'objet d'une étude à part entière. Il convient de se référer au rapport IGAS (chapitre 2) qui expose les enjeux. L'IGAS (recommandation n 12) préconise de repousser dans un premier temps la barrière d'âge de 60 à 65 ans.

Dans les suites de la création du 5^{ème} risque, la loi « Autonomie » qui tarde à venir pourrait supprimer toute barrière d'âge. Toutefois elle devra impérativement être dotée des moyens financiers adéquats pour assurer à la 5e branche une ambition autre qu'un simple réagencement de lignes comptables

pour que la convergence ne se fasse pas au détriment des droits des personnes en situation de handicap, et préserve les acquis de la loi de 2005 (cf. contribution du 25 juin de la commission compensation ressources).