

PROPOSITION DE LOI

DIVERSES MESURES DE JUSTICE SOCIALE

Deuxième lecture



Réunie le mercredi 6 octobre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a rétabli la rédaction des articles 3 et 3 *bis* adoptée par le Sénat en première lecture, qui déconjugalise le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et prévoit un mécanisme transitoire pour atténuer les effets de la réforme sur les ménages perdants au nouveau mode de calcul.

1. LA DÉCONJUGALISATION DE L'AAH : À L'ASSEMBLÉE NATIONALE, UNE OCCASION MANQUÉE

Si les dispositions relatives à la PCH, à l'article 4, ont été adoptées conforme, celles relatives à l'AAH ont été réécrites par les députés en deuxième lecture.

A. LA RÉÉCRITURE DE L'ARTICLE 3, À L'INITIATIVE DU GOUVERNEMENT

La commission des affaires sociales a en effet adopté l'amendement du Gouvernement, qui réécrit l'article 3. Celui-ci **renonce à la déconjugalisation de la prestation, et modifie à la place le mode de prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH : à l'abattement proportionnel de 20 % est substitué un abattement forfaitaire**, dont le Gouvernement s'engage à porter par décret le montant à 5 000 euros par an. À cela s'ajouterait un abattement supplémentaire de 1 100 euros par enfant à charge.

La Drees estime à 120 000 le nombre de ménages bénéficiaires de l'abattement forfaitaire, et leur gain moyen à 110 euros. L'abattement supplémentaire par enfant à charge porterait le nombre de ménages bénéficiaires à 130 000, pour un montant moyen d'AAH supplémentaire de 120 euros. Le coût global de la mesure est estimé à 185 millions d'euros.

B. LA SUPPRESSION DU MÉCANISME TRANSITOIRE INTRODUIT PAR LE SÉNAT

En conséquence, **les députés ont également supprimé l'article 3 *bis* introduit par le Sénat**, qui prévoyait un mécanisme transitoire pour atténuer les effets de la déconjugalisation sur certains ménages, par lequel la possibilité de bénéficier des règles de calcul actuelles aurait été maintenue pendant dix ans.



2. POUR UN RÉTABLISSEMENT DE LA RÉDACTION ADOPTÉE PAR LE SÉNAT EN PREMIÈRE LECTURE

Suivant la position de son rapporteur Philippe Mouiller, la commission a estimé que **ce nouveau mécanisme était doublement insatisfaisant.**

D'une part car il ne fait que rendre aux allocataires ce qui leur a été retiré depuis 2019 par la fusion du complément de ressources et de la majoration pour la vie autonome, qui a permis une économie d'environ 5,7 millions d'euros en 2020, puis par les modifications du coefficient applicable aux personnes en couple. Ce dernier est en effet passé de 2 à 1,89 au 1^{er} novembre 2018 puis à 1,81 au 1^{er} novembre 2019. Philippe Mouiller s'inquiétait déjà, dans son avis sur la mission solidarité du budget de l'État pour 2019, des conséquences sur les allocataires d'une mesure ayant permis de réaliser des économies estimées à 12 millions d'euros en 2018, 157 millions d'euros en 2019, puis 287 millions d'euros en 2020.

D'autre part car **ce nouveau mécanisme ne répond pas fondamentalement à la demande de soutien à l'autonomie par l'indépendance financière** adressée aux pouvoirs publics par les personnes en situation de handicap. C'est pourquoi, **à l'initiative de son rapporteur, la commission des affaires sociales a jugé préférable de rétablir la rédaction adoptée par le Sénat** en première lecture.

Première lecture

Réunie le mercredi 3 mars 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche (Les Républicains, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de M. Philippe Mouiller (Les Républicains, Deux-Sèvres), sur la proposition de loi adoptée le 13 février 2020 par l'Assemblée nationale portant diverses mesures de justice sociale.

La commission a retenu le principe de la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés mais a réécrit le dispositif pour en limiter les effets de bords.

A. Pour une déconjugalisation de l'AAH

A. LA CLARIFICATION NÉCESSAIRE D'UNE PRESTATION AMBIGUË

1. Rendre plus explicite le caractère compensatoire de l'allocation aux adultes handicapés

L'allocation aux adultes handicapés (AAH), créée par la loi du 30 juin 1975, est destinée aux personnes handicapées âgées de vingt ans ou plus, résidant en France. Elle est attribuée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées des MDPH pour une durée de un à cinq ans, si le taux d'incapacité du demandeur est au moins égal à 80 % - c'est l'AAH dite « 1 » – ou si le demandeur a un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % assorti d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » (« AAH 2 »).

L'AAH est traditionnellement considérée comme un minimum social, car elle est financée par l'État et versée sous condition de ressources de manière différentielle. **Le montant de l'allocation varie en fonction des revenus du conjoint et de la composition du foyer de l'allocataire (nombre d'enfants à charge)** afin de porter le niveau de vie du ménage à un minimum. Ainsi la solidarité nationale se manifeste-t-elle subsidiairement à la solidarité familiale qu'organise le code civil et prend-elle en compte les ressources et les charges du foyer.

L'AAH est la deuxième prestation de solidarité en France : elle est versée à 1,2 million de personnes, ce qui représente une dépense d'environ 11 milliards d'euros pour le budget de l'État. Ainsi que le montre le tableau suivant, la grande majorité des allocataires de l'AAH est isolée, et 22 % vivent en couple, soit environ 270 000 personnes.

Situation familiale des bénéficiaires de l'AAH (source : Drees, 2020)

Situation familiale	AAH-1	AAH-2	Ensemble	Population générale
Seul sans enfant	67 %	76 %	72 %	23 %
Seul avec enfant(s)	8 %	4 %	6 %	9 %
Couple sans enfant	13 %	13 %	13 %	32 %
Couple avec enfant(s)	12 %	7 %	9 %	37 %

L'AAH est cependant une prestation d'assistance assez particulière : l'assiette des revenus pris en compte est moins large que pour les autres minima sociaux, le mode de calcul des ressources personnelles est relativement plus avantageux et, surtout depuis les revalorisations significatives décidées par les présidents de la République successifs en 2008 puis en 2017, le niveau de la prestation est plus élevé que celui des autres minima sociaux. La création du RMI, devenu RSA, puis de la prestation de compensation du handicap (PCH), n'ont pas conduit

à clarifier la nature de l'AAH, qui est à la fois un revenu minimal catégoriel et une prestation compensant l'éloignement de l'emploi, versée comme un substitut de salaire par la caisse nationale des allocations familiales.

Plus décisivement : les décisions récentes de retirer l'AAH du chantier relatif au revenu universel d'activité et de créer une nouvelle branche de sécurité sociale consacrée au soutien à l'autonomie désignent une voie d'évolution possible, qui consisterait à faire de l'AAH une prestation de sécurité sociale gérée par la CNSA compensant de moindres chances de percevoir un revenu d'activité et de suivre une progression de carrière normale du fait d'un handicap. C'est d'ailleurs ce que préconisait le rapport de préfiguration de la cinquième branche remis par M. Laurent Vachey en septembre 2020.

2. Répondre à une aspiration sociétale profonde

L'individualisation de l'AAH répond en outre à une **aspiration diffuse à davantage d'autonomie financière au sein du couple**, tendance que confirment un certain nombre de travaux sociologiques, les statistiques des régimes matrimoniaux et les témoignages recueillis par le rapporteur de la commission lors de ses auditions. Une telle aspiration s'entend, quand bien même elle porterait sur des ressources issues de la solidarité nationale, dès lors que celles-ci sont perçues comme une créance assise sur un droit subjectif à la compensation.

Une telle revendication s'entend d'autant plus de la part de femmes en situation de handicap, dont les revenus sont encore relativement plus faibles que ceux de leur conjoint et **qui sont plus souvent victimes de violences conjugales**. La déconjugalisation de l'AAH serait ainsi de nature à leur garantir le montant de prestation auquel leur donnent droit leurs ressources personnelles même en cas de changement imprévu de situation conjugale.

B. UN CHANGEMENT DE MODÈLE QUI APPELLE TOUTEFOIS UNE TRANSITION

1. Une impossible adoption conforme du texte transmis par l'Assemblée nationale

L'adoption conforme du texte transmis par l'Assemblée nationale n'est toutefois pas possible, d'abord pour une raison de justice sociale. Selon la Drees, alors qu'environ 270 000 bénéficiaires de l'AAH sont aujourd'hui en couple, un grand nombre de ménages, de l'ordre de 196 000, gagneraient certes à la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint, mais **cette mesure ferait aussi un grand nombre de ménages perdants, environ 44 000**, dont 21 % perdraient totalement le bénéfice de la prestation.

L'individualisation complète, c'est-à-dire la suppression de la majoration de plafond pour enfant à charge, ferait elle aussi un grand nombre de perdants, de l'ordre de 125 000, pour 172 000 ménages gagnants. Par conséquent, le coût de la mesure, estimé à 560 millions d'euros pour la déconjugalisation, serait dans cette hypothèse ramené à 70 millions d'euros.

De plus, la déconjugalisation creuserait les inégalités de niveau de vie puisque les ménages perdants se trouvent dans tous les déciles de niveau de vie jusqu'au septième, tandis que les gains seraient plus concentrés entre les troisième et cinquième déciles. Les gagnants appartenant aux neuvième et dixième déciles de niveau de vie, quoique peu nombreux – 13 000 –, seraient même les plus grands bénéficiaires de la mesure, avec un gain moyen mensuel de 500 euros.

Par ailleurs, **la rédaction de l'article 3 supprime le principe même d'un plafond de cumul** de la prestation avec les ressources personnelles du bénéficiaire, ce qui reviendrait à accorder l'AAH à taux plein à toutes les personnes en remplissant les critères. Selon la Drees, une telle mesure aurait un coût d'au moins 20 milliards d'euros.

2. Le dispositif retenu par la commission : déconjugalisation et mécanisme transitoire

Attentive à l'aspiration exprimée par une grande partie des allocataires et des associations, **la commission s'est prononcée favorablement à la déconjugalisation de l'AAH, tout en tâchant d'aménager la transition vers un nouveau modèle :**

- elle a **rétabli le plafond de cumul de la prestation avec les ressources personnelles** du bénéficiaire, qui avait été totalement supprimé par les députés ;
- elle a **retiré les revenus du conjoint** de l'assiette des revenus pris en compte ;
- elle a **aménagé une transition** pour les actuels bénéficiaires de l'AAH qui pourraient pâtir d'une déconjugalisation de la prestation : pendant dix ans, ils pourront choisir de continuer à bénéficier de l'AAH, tant qu'ils en remplissent les conditions, selon les modalités de calcul applicables aujourd'hui.

La commission n'ignore toutefois pas que le chantier de la refonte de notre système de prise en charge du handicap est loin d'être achevé. D'abord, toutes les conséquences du changement de logique de l'AAH n'ont certes pas été ici tirées. Si son caractère plus explicitement compensatoire venait à être accepté, la cohérence exigerait son individualisation complète par la suppression des majorations de plafond pour enfants à charge. La commission n'a toutefois pu se résoudre à l'adoption de cette mesure adoptée par l'Assemblée nationale dont les effets étaient les plus défavorables aux revenus des ménages perdants.

Ensuite, son articulation avec les autres mécanismes de compensation devra être approfondie, notamment le régime des pensions d'invalidité, dont l'AAH peut être considérée comme le pendant hors couverture assurantielle, ou la prestation de compensation du handicap (PCH), mécanisme de compensation protéiforme financé par les départements.

De telles réflexions devront être conduites rapidement afin de permettre à la nouvelle branche de sécurité sociale de fournir efficacement l'aide à l'autonomie dont les personnes en situation de handicap ont besoin.

B. le relèvement de 60 à 65 ans de la barrière d'âge pour solliciter la prestation de compensation du handicap

La commission des affaires sociales **a également approuvé, à l'article 4, le report de 60 à 65 ans de la barrière d'âge au-delà de laquelle il n'est, sauf exceptions, plus possible de solliciter la PCH.**

L'article 13 de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoyait déjà, dans un délai de cinq ans, la suppression de toutes les barrières d'âge de cette nature, et la limite des 60 ans a déjà fait l'objet d'un certain nombre d'interrogations et de travaux d'évaluation.

La suppression de cette barrière d'âge améliorera la couverture des besoins des personnes de plus de 60 ans éligible à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) mais exigera elle aussi une **réflexion plus globale sur l'articulation des dispositifs de compensation de la perte d'autonomie dans une logique de parcours de vie.**

En séance, le Sénat a adopté un amendement de M. Savin retirant les primes versées par l'État aux sportifs de l'équipe de France médaillés aux jeux paralympiques des ressources prises en compte pour calculer l'allocation aux adultes handicapés, la prestation de compensation du handicap et le forfait journalier en cas de séjour dans un établissement médico-social, et retirant les aides ponctuelles versées par l'agence nationale du sport des ressources prises en compte pour le calcul de l'AAH.
--



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Rapporteur

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl19-319.html>