

N° 44

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2018

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi portant **suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés,***

Par Mme Cathy APOURCEAU-POLY,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Sénat : 434 (2017-2018) et 45 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE PRESTATION RELEVANT DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE MAIS CIBLANT UN PUBLIC SPÉCIFIQUE.....	9
A. UNE PRESTATION DONT LA NATURE ET LE PUBLIC ÉLIGIBLE LA PLACENT AU CARREFOUR DE DEUX LOGIQUES DISTINCTES.....	9
1. <i>Une place à part dans l'ensemble des droits sociaux des personnes handicapées</i>	9
2. <i>Les caractères spécifiques de l'AAH</i>	10
a) <i>Une allocation subsidiaire et différentielle</i>	10
b) <i>Les deux compléments de l'AAH</i>	11
3. <i>Une prestation qui prend en compte les revenus du foyer</i>	12
B. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES QUI MONTRENT UN RAPPROCHEMENT DE L'AAH DU DROIT COMMUN DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE	13
1. <i>Une revalorisation du montant maximal de versement individuel</i>	13
2. <i>L'abaissement du plafond du cumul à taux plein pour un couple d'allocataires</i>	14
II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : POUR UNE INDIVIDUALISATION DU VERSEMENT DE L'AAH.....	15
A. UNE PRESTATION DONT LE MONTANT NE GARANTIT PAS À SES ALLOCATAIRES L'ATTEINTE DU SEUIL DE PAUVRETÉ.....	15
B. UN POSTULAT CONTESTABLE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE LIÉES À LA CONJUGALITÉ.....	15
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 1^{er} (art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale) Suppression de la majoration du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en Esat lorsque le bénéficiaire est en couple.....	17
• Article 2 (art. L. 821-3 du code de la sécurité sociale) Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et de la majoration de son plafonnement	21
• Article 3 Remise d'un rapport au Parlement sur la situation des bénéficiaires de l'AAH	24
• Article 4 Compensation financière des charges engendrées par les mesures proposées	24
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	33
TABLEAU COMPARATIF	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le mercredi 17 octobre 2018 sous la présidence de M. Gérard Dériot, vice-président, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Cathy Apourceau-Poly sur la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans les modalités d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Votre rapporteure s'est appliquée à exposer l'ambiguïté fondamentale sur laquelle reposait la politique publique du handicap, à savoir un accompagnement de la personne qui relève concurremment de la logique de solidarité, sur le modèle des minima sociaux, et de la logique de compensation. L'AAH, qui intègre les revenus du conjoint dans les modalités de son attribution, relève de la première logique, alors même que sa finalité est de compenser la perte de revenu liée à l'incapacité d'exercer une activité professionnelle. Les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi portent donc la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint.

Attachée au maintien de l'AAH au nombre des minima sociaux, en raison de son versement exclusivement en espèces, votre commission des affaires sociales a souhaité que la référence au foyer familial soit maintenue dans les critères d'attribution de l'AAH.

En conséquence, elle n'a pas adopté la proposition de loi. La discussion en séance publique portera sur la proposition de loi dans sa rédaction initiale.

Mesdames, Messieurs,

Plus d'un million de personnes en France sont dans une situation de handicap telle qu'ils ne peuvent accéder durablement à l'emploi et sont, à ce titre, bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

L'allocation qui leur est alors versée, en remplacement de la perte de revenu consécutive à la diminution de leurs facultés et à leur incapacité de s'insérer sur le marché du travail, se chiffre aujourd'hui à 819 euros par mois, soit à peine 70 % du montant mensuel salaire minimum interprofessionnel de croissance net.

Il s'agit ni plus ni moins d'une double peine. Alors que la personne handicapée, en marge du marché du travail et menacée d'isolement, appellerait une réponse forte et engagée des politiques de solidarité, ces dernières maintiennent son niveau de vie bien en-deçà de celui qu'elles définissent pour un travailleur ordinaire.

Les racines du problème semblent bien identifiées. Les modalités de calcul et d'attribution de l'AAH l'enferment dans un carcan trop serré pour que cette dernière puisse pleinement remplir sa mission de compensation financière d'une personne handicapée empêchée de travailler.

Une proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'AAH avait été déposée à l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017 par notre collègue députée Marie-George Buffet, et avait été cosignée par de nombreux membres des groupes de la Gauche démocrate et républicaine (GDR), de la France insoumise (FI) et des Socialistes et apparentés, mais n'a jamais été examinée.

C'est au tour du Sénat de s'emparer de ce sujet. La présente proposition de loi comprend la suppression de la prise en compte des ressources du conjoint (article 2), disposition qu'elle étend aux personnes handicapées travailleurs en établissements et services d'aide par le travail (Esat) (article 1^{er}). Elle prévoit par ailleurs qu'un rapport soit remis au Parlement sur la situation financière des allocataires d'AAH (article 3) et prévoit le gage financier des mesures qu'elle propose (article 4).

I. L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS : UNE PRESTATION RELEVANT DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE MAIS CIBLANT UN PUBLIC SPÉCIFIQUE

A. UNE PRESTATION DONT LA NATURE ET LE PUBLIC ÉLIGIBLE LA PLACENT AU CARREFOUR DE DEUX LOGIQUES DISTINCTES

1. Une place à part dans l'ensemble des droits sociaux des personnes handicapées

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une composante particulière de l'ensemble des droits sociaux auxquels les personnes handicapées sont éligibles. Ces droits sociaux, qui sont le fruit d'une histoire longue, reflètent les évolutions successives dont la nature de la politique publique du handicap est imprégnée.

Ses origines relèvent incontestablement d'une **conception solidariste**. La prise en charge du handicap, au même titre que celle de la pauvreté ou de l'isolement, a fait et fait encore partie des missions que les acteurs publics ou les acteurs privés non lucratifs exercent dans un but d'intérêt général. Dépassant le seul cadre d'une conception strictement fondée sur l'attribution de moyens de subsistance, la loi du 30 juin 1975¹, qui pose les premiers jalons d'une politique du handicap inclusive, crée l'AAH dans un but d'intégration des publics qui lui sont éligibles.

Il s'agit alors d'une **prestation de solidarité**, dont le fonctionnement s'inspire fortement, bien que comportant quelques aménagements spécifiques aux personnes handicapées, des autres prestations sociales que sont le revenu minimum d'insertion (RMI), puis le revenu de solidarité active (RSA).

L'évolution du regard porté sur les personnes handicapées a toutefois fait prendre conscience aux acteurs publics que la politique du handicap ne pouvait se limiter au diptyque d'une approche thérapeutique, pour la dimension strictement médicale de sa prise en charge, et d'une approche allocataire, pour sa dimension solidariste. En raison d'un caractère aléatoire et parfois irréversible, qui le distingue fondamentalement des autres champs d'action des politiques sociales, l'accompagnement du handicap a été enrichi par la loi du 11 février 2005² d'une **dimension compensatrice**.

¹ Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La logique compensatrice est distincte de la logique solidariste. Contrairement à cette dernière, qui correspond au soutien que les pouvoirs publics apportent au titre de leur mission d'intérêt général, la compensation du handicap s'apparente davantage à l'indemnisation d'un *pretium doloris*, sorte de **créance réelle** que détiendrait toute personne handicapée vis-à-vis de la puissance publique, du fait des entraves particulières engendrées par son état. Ce droit à la compensation se traduit par le versement d'une **prestation de compensation du handicap** (PCH), dont les critères et les modalités d'attribution sont tout à fait distincts de ceux de l'AAH.

Comme prestation exclue du champ de la solidarité, la PCH n'est pas versée en tenant compte des ressources du bénéficiaire, contrairement à l'AAH.

Tableau comparatif des prestations ouvertes aux personnes handicapées

	AAH	PCH
Texte fondateur	Loi du 30 juin 1975	Loi du 11 février 2005
Logique d'attribution	Solidarité	Compensation
Nature	Revenu de remplacement	Prestation en nature ou en espèces
Prise en compte des ressources du bénéficiaire	Oui	Non
Financement	État	Conseil départemental

Source : commission des affaires sociales

Votre rapporteur insiste donc pour que soient rappelées les deux grandes logiques qui président à l'attribution des droits sociaux des personnes handicapées. Aujourd'hui pilotées par deux acteurs publics distincts – État pour l'AAH et conseil départemental pour la PCH – et donnant lieu à des circuits d'attribution souvent complexes pour les bénéficiaires, elles peuvent faire l'objet de confusions qui **nuisent à la lisibilité de la politique publique du handicap**.

2. Les caractères spécifiques de l'AAH

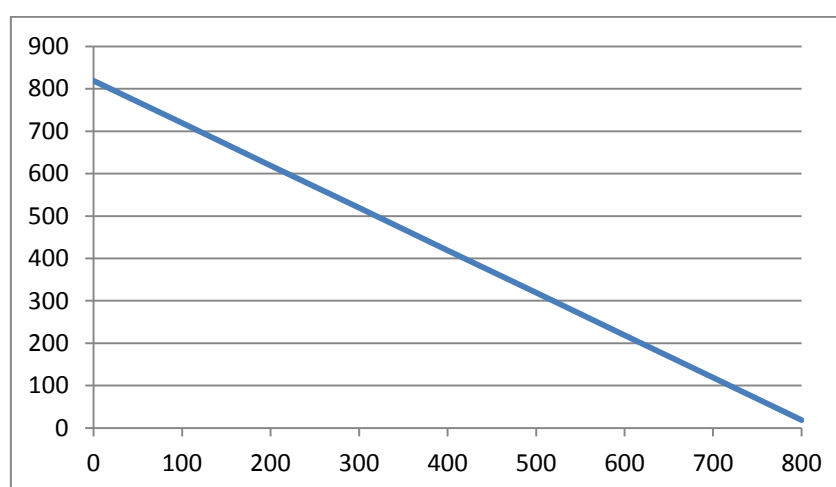
a) Une allocation subsidiaire et différentielle

L'AAH se présente comme une prestation **subsidiaire** et **différentielle**.

Outre la double reconnaissance d'une incapacité permanente d'au moins 50 % et d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) par la commission départementale de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), l'attribution de l'AAH est soumise à une **condition de ressources**.

L'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale (CSS) précise que le droit à l'AAH n'est ouvert que lorsque la personne ne peut prétendre au versement d'une rente ou d'une prestation contributive d'un montant au moins égal à l'AAH. L'AAH vient s'ajouter à la prestation touchée par l'allocataire **sans que l'addition de ces deux revenus ne puisse excéder un montant maximal défini par décret**. Ce dernier fait l'objet d'une revalorisation annuelle à compter de chaque 1^{er} avril ; la dernière, exceptionnellement datée du 4 mai¹, porte ce montant à **819 euros**.

Dégression du montant de l'AAH en fonction des revenus de l'allocataire (en euros)



Source : commission des affaires sociales

Le cas des **travailleurs handicapés** aux faibles revenus, que la loi du 11 février 2005 a rendu éligibles au bénéfice de l'AAH par un mécanisme d'intéressement à l'activité professionnelle, fait toutefois l'objet d'un traitement spécifique. L'article D. 821-9 du CSS prévoit l'application de deux taux d'abattement distincts sur leurs revenus professionnels : le premier de 80 % pour la part du revenu inférieure ou égale à 30 % de la valeur du Smic brut mensuel, et le second de 40 % pour la part supérieure à ce seuil.

b) Les deux compléments de l'AAH

En plus de l'AAH, la loi prévoit le versement de deux compléments de ressources pour des cas bien précis.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale définit le **complément de ressources (CR)** comme un montant complémentaire de l'AAH attribué aux allocataires dont l'incapacité permanente est supérieure à 80 %, qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant. Le montant mensuel du CR est fixé à **179,31 euros**.

¹ Décret n° 2018-328 du 4 mai 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

L'article L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale prévoit une **majoration pour la vie autonome (MVA)** versée aux bénéficiaires de l'AAH qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant pour lequel ils reçoivent une aide personnelle au logement. Le montant mensuel de la MVA est de **104,77 euros**.

La majoration pour la vie autonome n'est pas cumulable avec le complément de ressources : l'allocataire qui remplit les conditions pour l'octroi de ces deux avantages choisit de bénéficier de l'un ou de l'autre.

3. Une prestation qui prend en compte les revenus du foyer

Compte tenu de son rattachement aux prestations relevant de la solidarité nationale, le calcul de l'AAH prend pour base le foyer dont le bénéficiaire potentiel est membre. Ses modalités de versement ne sont toutefois pas identiques à celles du revenu de solidarité active (RSA).

Les bénéficiaires de l'AAH sont un peu plus de 1,1 million, dont 23 % vivent en couple.

L'article L. 821-3 du CSS dispose que **le plafond** fixé par décret dans la limite duquel l'AAH peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé **varie** dans le cas où ce dernier est **marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité** et a **une ou plusieurs personnes à sa charge**. Par ailleurs, l'article R. 821-4 prévoit qu'un abattement de 20 % soit appliqué aux revenus professionnels perçus par le conjoint.

Aux termes de l'article D. 821-2, le plafond est **doublé**, donc porté à 1 638 euros. Par ailleurs, ce plafond est majoré de moitié pour chacun des enfants à charge. Par comparaison, aux termes de l'article R. 262-1 du code de l'action sociale et des familles, le montant du RSA applicable à un foyer composé d'une seule personne est majoré de 50 % lorsque ce foyer comporte deux personnes, puis de 30 % pour chaque personne supplémentaire présente au foyer et à la charge de l'intéressé.

Dans le cas d'un bénéficiaire de l'AAH vivant en couple, le montant mensuel auquel il est éligible est par conséquent égal au douzième de la différence entre le montant annuel du plafond applicable et les ressources annuelles du foyer, ou au tiers de la différence entre le montant trimestriel du plafond applicable et des ressources trimestrielles du foyer, dans le cas où le bénéficiaire exerce une activité professionnelle.

Il est toutefois important de relever que **ce montant mensuel ne peut jamais excéder le montant individuel défini par décret**, actuellement de 819 euros. En conséquence, la prise en compte du foyer dans l'attribution et le calcul de l'AAH n'a pas pour effet de majorer le *montant* de l'AAH versé, mais d'élargir substantiellement la *base du public éligible*.

En ce sens, l'AAH fonctionne à rebours du revenu de solidarité active, dont le montant versé augmente, mais de façon dégressive en fonction de la composition du foyer, alors que le montant de l'AAH ne dépasse pas le niveau individuel fixé mais intègre la composition du foyer sans aucune dégressivité.

B. DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES QUI MONTRENT UN RAPPROCHEMENT DE L'AAH DU DROIT COMMUN DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

1. Une revalorisation du montant maximal de versement individuel

À l'issue du premier comité interministériel du handicap (CIH) du quinquennat, a été annoncée la revalorisation en deux étapes de l'AAH à 900 euros, conformément à un engagement du Président de la République. La première étape fera passer le montant maximal de l'AAH à **860 euros au 1^{er} novembre 2018**, puis à **900 euros au 1^{er} novembre 2019**.

Ces revalorisations ne se substitueront pas aux revalorisations annuelles actuellement pratiquées chaque 1^{er} avril, à hauteur de l'inflation.

Les engagements de 2017 : une revalorisation sans précédent depuis 2008

Depuis le plan de revalorisation pluriannuelle de l'AAH annoncé lors de la première Conférence nationale du handicap (CNH) de 2008 et mise en œuvre sur la période 2008-2012, l'AAH n'a plus fait l'objet que des revalorisations annuelles indexées sur l'inflation prévues par la loi. Les troisième et quatrième CNH de 2014 et 2016 ont fait le choix d'un élargissement des publics éligibles et d'une possibilité d'un cumul avec la prime d'activité, plutôt que d'une augmentation du montant mensuel.

	Montant mensuel maximal	Progression	
1 ^{er} janvier 2008	628,1		Plan de revalorisation pluriannuelle (CNH 2008)
1 ^{er} septembre 2008	652,6	3,90	
1 ^{er} avril 2009	666,96	2,20	
1 ^{er} septembre 2009	681,63	2,20	
1 ^{er} avril 2010	696,63	2,20	
1 ^{er} septembre 2010	711,95	2,20	
1 ^{er} avril 2011	727,61	2,20	
1 ^{er} septembre 2011	743,62	2,20	
1 ^{er} avril 2012	759,98	2,20	
1 ^{er} septembre 2012	776,59	2,19	
1 ^{er} septembre 2013	790,18	1,75	
1 ^{er} septembre 2014	800,45	1,30	
1 ^{er} septembre 2015	807,65	0,90	
1 ^{er} avril 2016	808,46	0,10	
1 ^{er} avril 2017	810,89	0,30	
1^{er} novembre 2018 (p)	860	6,06	
1^{er} novembre 2019 (p)	900	4,65	

2. L'abaissement du plafond du cumul à taux plein pour un couple d'allocataires

La discussion de la loi de finances pour 2018¹ a néanmoins annoncé de substantielles modifications aux modalités d'attribution de l'AAH, dans le sens d'un rapprochement de cette allocation avec les autres prestations de solidarité nationale.

Le Gouvernement prend prétexte du droit commun du versement de minima sociaux à un couple comprenant au moins un bénéficiaire pour justifier l'annonce d'un **abaissement progressif de ce plafond**. Il prévoit ainsi que le plafond de ressources d'un couple comprenant un bénéficiaire de l'AAH **ne sera plus doublé, soit majoré de 100 %, mais de 90 % pour l'exercice 2018, puis de 80 % pour l'exercice 2019**. Au moment de la discussion du texte, le Gouvernement avait assuré que cet abaissement n'irait pas plus loin.

Le décret annoncé pour l'abaissement du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple n'a à ce jour toujours pas été pris.

¹ Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

II. L'OBJECTIF DE LA PROPOSITION DE LOI : POUR UNE INDIVIDUALISATION DU VERSEMENT DE L'AAH

L'article 2 de la proposition de loi supprime un des caractères fondamentaux de l'AAH telle qu'actuellement attribuée, le **foyer comme base d'attribution** ; elle supprime également la prise en compte des revenus du conjoint dans l'assiette de revenus du bénéficiaire potentiel de l'AAH.

A. UNE PRESTATION DONT LE MONTANT NE GARANTIT PAS À SES ALLOCATAIRES L'ATTEINTE DU SEUIL DE PAUVRETÉ

Votre rapporteure ne peut que saluer la revalorisation du plafond mensuel de l'AAH, qui apporte un supplément substantiel au pouvoir d'achat de ses allocataires, mais regrette que cette dernière ne permette pas de porter leur revenu jusqu'au **seuil de pauvreté** (évalué par l'Insee à **1 015 euros par mois**).

Or, bien l'AAH soit considérée comme un revenu de remplacement du fait de la perte de revenus qu'entraîne la restriction durable et substantielle d'accès à l'emploi des personnes handicapées éligibles, votre rapporteure estime que l'esprit qui l'anime devrait la rattacher à la logique de compensation, en raison du public auquel elle s'adresse. Il paraît particulièrement essentiel à votre rapporteure de réitérer le **caractère profondément spécifique de l'AAH** et tout le danger qu'il y aurait à opérer des rapprochements excessifs entre des publics dont les besoins sont distincts.

B. UN POSTULAT CONTESTABLE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE LIÉES À LA CONJUGALITÉ

Lors de la discussion de la loi de finances pour 2018, le Gouvernement a assuré que l'abaissement du plafond de ressources serait globalement compensé par la revalorisation du montant maximal de l'AAH. Le premier risque que souhaite pointer votre rapporteure est celui d'une neutralisation complète de la revalorisation et, de ce fait, d'une **inégalité des bénéficiaires de l'AAH face à cette dernière selon qu'ils sont en couple ou non**.

Le second risque concerne le nombre de bénéficiaires en couple qui se trouveront **perdants à la réforme**. Le projet de loi de finances pour 2018 avançait une proportion de 23 % des allocataires de l'AAH en couple ; appliquée au nombre anticipé total de bénéficiaires pour 2018, cette proportion donne un chiffre prospectif de **263 350 bénéficiaires de l'AAH en couple pour 2018**.

Or le Gouvernement avait assuré que 155 000 bénéficiaires de l'AAH en couple verraient les effets de l'abaissement du plafond de ressources compensés par la revalorisation. Votre rapporteure en déduit que **les allocataires de l'AAH en couple perdants à la réforme seront au nombre d'environ 108 000.**

Les chiffres actuellement disponibles ne permettent pas d'anticiper aussi favorablement les impacts de la réforme de l'abaissement du plafond de ressources. La vigilance de la commission des affaires sociales du Sénat a été fermement maintenue sur le sujet et la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'est toujours pas en mesure de confirmer ces effets escomptés.

On est en revanche tout à fait en mesure de mesurer l'impact des réformes pour un couple dont les **deux membres** sont allocataires de l'AAH.

L'impact des réformes pour un couple dont les deux membres sont allocataires de l'AAH

Avant la réforme, le plafond de ressources était porté à **1 638 euros**, et les deux membres du couple pouvaient individuellement toucher jusqu'à 819 euros.

Une fois la réforme appliquée et après revalorisation du plafond en 2018, le plafond pour un couple ne sera plus que de **1 625 euros** ($860 + 90 \% * 860$). L'un des membres du couple pourra continuer de toucher l'AAH à taux plein, mais le second membre ne touchera que 765 euros d'AAH.

En 2019, avec la revalorisation du montant individuel à 900 euros et l'abaissement du plafond de ressources du couple à 80 %, le plafond sera égal à **1 629 euros** ($900 + 80 \% * 900$), le deuxième membre du couple ne touchera plus que 729 euros.

Pour le cas précis de deux allocataires de l'AAH vivant en couple, la réforme se traduit indiscutablement par une diminution du revenu qui leur est versé. Ceci revient dans les faits à augmenter la dépendance de l'un des membres du couple vis-à-vis de l'autre.

La définition du plafond de ressources appliqué aux couples dont l'un des membres est bénéficiaire de minima sociaux (RSA, prime d'activité) repose sur le **postulat d'économies d'échelle importantes engendrées par la conjugalité**. Ce postulat n'est pas transposable, pour des raisons évidentes, aux situations où l'une des personnes du couple présente un handicap. Votre rapporteur tient à ce titre à rappeler que les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires en situation de handicap.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale)

Suppression de la majoration du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en Esat lorsque le bénéficiaire est en couple

Objet : Le présent article supprime la majoration du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en établissement ou service d'aide par le travail (Esat) applicable lorsque le bénéficiaire est marié, vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité.

I - Le dispositif proposé

L'**allocation aux adultes handicapés** (AAH) est régie par le titre 2 du livre 8 du code de la sécurité sociale (articles L. 821-1 à L. 821-8).

Le présent article modifie le dernier alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale. Cet alinéa précise les conditions de versement de l'AAH lorsque celle-ci complète la rémunération garantie¹ que perçoit une personne handicapée travaillant dans un établissement ou service d'aide par le travail (Esat).

La rémunération garantie perçue dans un Esat²

Tout travailleur handicapé accueilli en Esat a le droit à une **rémunération garantie** versée par l'établissement ou le service d'accueil. Pour une activité à caractère professionnel à temps complet, **le montant de cette rémunération est compris entre 55,7 % et 110,7 % du salaire minimum de croissance** (Smic). En cas d'activité à temps partiel, la rémunération est réduite proportionnellement à la durée de travail effectuée.

La rémunération garantie se compose d'une **part financée par l'Esat**, qui ne peut être inférieure à 5 % du Smic, et d'une **aide au poste financée par l'État**, qui ne peut être supérieure à 50,7 % du Smic.

L'Esat peut en outre **affecter une partie de son excédent d'exploitation à l'intéressement des travailleurs** handicapés. Dans ce cas, le montant cette prime est limité à un plafond égal à 10 % du montant total annuel de la part de rémunération garantie directement financée par l'Esat pour ce même travailleur.

La rémunération garantie ne constitue pas un salaire au sens du code du travail mais elle est soumise à la contribution sociale généralisée et aux cotisations sociales au même titre que les revenus d'activité.

En 2012, 60 900 allocataires de l'AAH travaillaient en Esat, soit 39 % des allocataires en emploi et 8 % de l'ensemble des allocataires de l'AAH¹.

¹ Article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles.

² Articles L. 243-4 à L. 243-6 et R. 243-5 à R. 243-10 du code de l'action sociale et des familles.

Le cumul de l'AAH et de la rémunération garantie pour une personne accueillie dans un Esat est limité à des montants qui varient en fonction du statut du bénéficiaire, selon qu'il est marié, vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité (Pacs), et s'il a une ou plusieurs personnes à charge.

Ces montants sont indexés sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). La somme totale versée au titre de **l'AAH et de la rémunération garantie ne peut ainsi excéder 100 % du Smic brut** calculé sur la base d'un temps plein, soit 151,67 heures par mois. Le montant de l'AAH versée au bénéficiaire peut donc être réduit afin que son cumul avec la rémunération garantie ne dépasse pas ce plafond.

Ce plafond est majoré de 30 % lorsque le bénéficiaire est marié et non séparé ou lié par un Pacs. Il est majoré de 15 % lorsqu'il a une personne à charge, enfant ou ascendant².

Montants du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en Esat

Plafond	1 498,47 euros
Plafond majoré de 15 %	1 723,24 euros
Plafond majoré de 30 %	1 948,01 euros

Source : Commission des affaires sociales du Sénat ; sur la base du Smic brut mensuel au 1^{er} janvier 2018 qui s'élève à 1 498,47 euros conformément au décret n° 2017-1719 du 20 décembre 2017 portant relèvement du salaire minimum de croissance

Le versement de l'AAH à une personne handicapée travaillant en Esat est soumis à une **condition de ressources**, qui s'apprécie sur la base des revenus perçus pendant **l'année civile de référence**, soit l'avant-dernière année précédant la période de versement. Les ressources prises en compte correspondent au **total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu**³.

Certains revenus peuvent être exclus du calcul des ressources en raison de la situation de la personne bénéficiaire ou de son conjoint ou concubin. Sont ainsi exclus⁴ :

- les revenus d'activité professionnelle et indemnités de chômage perçus par le conjoint ou concubin cessant toute activité professionnelle pour se consacrer à un enfant de moins de 3 ans ou à plusieurs enfants ;

¹ Dares Analyses n°36, La situation professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, mai 2015.

² Article D. 821-5 du code de la sécurité sociale.

³ Article R. 532-3 du code de la sécurité sociale.

⁴ Articles R. 532-4 et R. 532-7 du code de la sécurité sociale.

-
- les revenus d'activité professionnelle et indemnités de chômage perçus par le conjoint ou concubin détenu ;
 - les ressources du conjoint ou concubin décédé qu'il a perçues avant son décès ;
 - les ressources du conjoint ou concubin suite à un divorce ou une séparation légale ou de fait si celui-ci ne conserve pas la charge du ou des enfants ;
 - les revenus d'activité professionnelle et les indemnités de chômage de la personne ou de son conjoint ou concubin qui, en chômage total depuis au moins deux mois consécutifs, ne bénéficie pas ou plus de l'allocation d'assurance des travailleurs involontairement privés d'emploi¹ ou de l'allocation d'aide aux salariés placés en activité partielle²;
 - les revenus d'activité professionnelle et les indemnités de chômage de la personne ou de son conjoint ou concubin qui perçoit le revenu de solidarité active (Rsa) ;
 - les revenus d'activité professionnelle et les indemnités de chômage de la personne ou de son conjoint ou concubin lorsqu'il a cessé toute activité professionnelle sans revenu de remplacement³.

Certaines catégories de revenus ne sont par ailleurs pas prises en compte dans l'assiette des ressources. Il s'agit⁴ :

- des rentes viagères de certaines primes d'assurance lorsqu'elles ont été constituées en faveur d'une personne handicapée ou, dans la limite de 1 830 euros par an, par une personne handicapée pour elle-même⁵ ;
- du salaire perçu par le conjoint ou concubin en tant qu'aidant familial, financé par une part de la prestation de compensation du handicap (PCH) ;
- de la prime d'intéressement à l'excédent d'exploitation versée à la personne admise dans un Esat.

Dans certaines situations, la personne bénéficiaire ou son conjoint ou concubin peut aussi prétendre à un abattement de 30 % sur⁶ :

- ses revenus d'activité professionnelle et ses indemnités de chômage lorsqu'il cesse toute activité professionnelle et qu'il est admis au bénéfice d'une pension de retraite ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail ;

¹ Article L. 5422-1 du code du travail.

² Article L. 5122-1 du code du travail.

³ Article R. 821-4-4 du code de la sécurité sociale.

⁴ Article R. 821-4 du code de la sécurité sociale.

⁵ En outre, un abattement de 20 % est appliqué sur les pensions et rentes viagères à titre gratuit perçues par l'allocataire de l'AAH.

⁶ Articles R. 532-5, R. 532-6 et R. 532-7 du code de la sécurité sociale.

- ses revenus d'activité professionnelle et ses indemnités de chômage lorsqu'il justifie d'une interruption de travail supérieure à six mois due à une affection de longue durée ;

- ses revenus d'activité professionnelle lorsqu'il se trouve depuis deux mois consécutifs en chômage total et perçoit l'allocation d'assurance des travailleurs involontairement privés d'emploi ou en chômage partiel et perçoit l'allocation d'aide aux salariés placés en activité partielle.

Les revenus perçus par le conjoint ou concubin font l'objet d'un abattement de 20 %, s'il n'est pas lui-même allocataire de l'AAH, lorsqu'ils relèvent des catégories suivantes¹ :

- revenus d'activités commerciales, artisanales, libérales ou agricoles ;

- traitements et salaires, pensions, rentes viagères à titre gratuit et rémunérations des gérants et associés de certaines sociétés ;

- certains bénéfices agricoles ;

- rémunération garantie perçue au titre d'une activité en Esat.

En outre, lorsque depuis deux mois consécutifs un allocataire ou son conjoint ou concubin a **réduit la durée de son activité professionnelle en milieu ordinaire ou en Esat**, ses ressources sont appréciées en appliquant aux revenus correspondants pendant l'année civile de référence un **abattement égal au pourcentage de la réduction de la durée de travail** par rapport à la situation précédente, sans que cet abattement ne puisse excéder 80 %².

Enfin, **il est appliqué un abattement sur la rémunération garantie perçue par l'allocataire travaillant dans un Esat**. Cet abattement varie en fonction de la part de la rémunération garantie financée par l'Esat, ainsi que le détaille le tableau ci-dessous.

**Abattements applicables sur les revenus d'activité en Esat
dans le calcul de l'AAH**

Part de la rémunération financée par l'Esat (en % du Smic)	Abattement applicable sur les revenus d'activité en Esat
de 5 % à 10 %	3,5 %
de 10 % à 15 %	4 %
de 15 % à 20 %	4,5 %
de 20 % à 50 %	5 %

Source : Commission des affaires sociales ; article D. 821-10 du code de la sécurité sociale.

L'article 1^{er} supprime la majoration du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en Esat lorsque le bénéficiaire est marié, vit maritalement ou est lié par un Pacs.

¹ Article R. 821-4 du code de la sécurité sociale.

² Article R. 821-4-3 du code de la sécurité sociale

Toutefois, ce plafond pourra toujours être majoré lorsque la personne bénéficiaire a une ou plusieurs personnes à charge, ascendants ou descendants.

Cette mesure complète le dispositif prévu à l'article 2 visant à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint, concubin ou partenaire lié par un Pacs dans le calcul de l'AAH.

II - La position de la commission

La commission n'a pas adopté cet article.

Article 2

(art. L. 821-3 du code de la sécurité sociale)

Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et de la majoration de son plafonnement

Objet : Le présent article supprime la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH ainsi que la majoration du plafonnement de l'AAH pour les bénéficiaires qui sont mariés, vivent maritalement ou qui sont liés par un pacte civil de solidarité.

I - Le dispositif proposé

Le présent article modifie le premier alinéa de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale.

D'une part, aux termes de cet article, **une personne handicapée peut cumuler l'AAH avec ses ressources personnelles et, le cas échéant, celles de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité (Pacs).**

D'autre part, cet article prévoit que ce **cumul entre ressources personnelles et AAH est limité par un plafond** fixé par décret. **Ce plafond varie selon que le bénéficiaire de l'AAH est marié, concubin ou lié par un Pacs et en fonction des éventuels enfants qu'il a à sa charge.**

- **La majoration du plafond de ressources ouvrant droit à l'AAH**

Lorsque le bénéficiaire est une personne seule et sans personne à charge, il perçoit une allocation différentielle correspondant à la différence entre ses ressources et le **plafond de ressources qui correspond au montant maximum de l'allocation¹, soit 819 euros par mois².**

¹ Article D. 821-2 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2018-328 du 4 mai 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

Lorsque le bénéficiaire est **marié, lié par un Pacs ou vit en concubinage**, le **plafond de ressources est doublé¹**, ce qui correspond à une majoration de 100 % du plafond, soit 1 638 euros par mois.

Le Gouvernement a prévu une **réduction progressive de ce plafond majoré pour les personnes en couple**. La majoration du plafond passerait de 100 % à 90 % pour l'exercice 2018 puis à 80 % pour 2019.

Lorsque le bénéficiaire a des **enfants à charge**, ce **plafond est majoré de 50 % par enfant²**, soit une augmentation du montant du plafond de 409,5 euros par enfant à charge.

- *La prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de la condition de ressources ouvrant droit à l'AAH*

Les modalités de prise en compte des revenus dans le calcul de l'AAH varient en fonction du statut professionnel du demandeur.

(1) Lorsque le demandeur ne perçoit pas de revenu d'activité ou est admis dans un Esat, les revenus pris en compte dans le calcul de l'AAH sont détaillés à l'**article R. 821-4** du code de la sécurité sociale.

Dans ces deux cas, la condition de ressources s'apprécie sur la base des revenus perçus pendant l'**année civile de référence**, soit l'avant-dernière année précédant la période de versement. Les ressources prises en compte correspondent au **total des revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu³**. La condition de ressources s'apprécie donc au niveau du **foyer fiscal**.

Certains revenus du bénéficiaire ou de son conjoint sont **exclus de l'assiette des revenus pris en compte** en raison de leur catégorie ou de la situation du demandeur ou du conjoint. En outre, des **abattements** sont appliqués sur certains revenus. Ces modalités sont détaillées dans le commentaire de l'article 1^{er}.

(2) Lorsque le demandeur perçoit des revenus d'activité professionnelle, la condition de ressources applicable est définie à l'**article R. 821-4-1** du code de la sécurité sociale.

Dans ce cas, la condition de ressources s'apprécie sur la base des revenus perçus pendant le **trimestre de référence**, soit les trois mois précédant le dépôt de la demande d'allocation.

Les **revenus pris en compte sont identiques** à ceux retenus dans les cas où le demandeur ne perçoit pas de revenu d'activité ou est admis dans un Esat. Par conséquent, les revenus nets catégoriels retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu sont ramenés aux revenus perçus pendant le trimestre de référence.

¹ Article D. 821-2 du code de la sécurité sociale.

² Idem.

³ Article R. 532-3 du code de la sécurité sociale.

Les revenus professionnels perçus par le bénéficiaire font l'objet d'abattements correspondants à **80 %** pour la part du revenu inférieure ou égale à 30 % de la valeur du Smic brut mensuel puis à **40 %** pour la part du revenu supérieure à ce seuil¹.

Les abattements retenus dans les cas où le demandeur ne perçoit pas de revenu d'activité ou est admis dans un Esat sont également applicables². Seul l'abattement de 30 % sur les revenus d'activité professionnelle et les indemnités de chômage du conjoint ou concubin lorsqu'il justifie d'une interruption de travail supérieure à six mois due à une affection de longue durée n'est pas applicable.

Le présent article propose de supprimer, à l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, la mention des ressources du conjoint, concubin, ou partenaire d'un Pacs afin que l'AAH ne soit plus calculée que sur la base des revenus du demandeur.

En outre, le présent article **supprime la possibilité de faire varier le plafond de ressources selon le statut marital du bénéficiaire et en fonction des personnes qu'il a à sa charge.**

II - La position de la commission

Le présent article supprime incidemment la majoration du plafond de ressources lorsque le demandeur a une ou plusieurs personnes à charge. Or, l'objectif du dispositif n'est pas de supprimer cette majoration. Il vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et, en conséquence, à supprimer la majoration du plafond pour les personnes en couple.

Afin de corriger cette erreur matérielle, un **amendement n° COM-1** de votre rapporteur permet de maintenir la majoration du plafond pour personne à charge.

La commission n'a pas adopté cet article.

¹ Article D. 821-9 du code de la sécurité sociale.

² Voir le commentaire de l'article 1^{er}.

Article 3

**Remise d'un rapport au Parlement
sur la situation des bénéficiaires de l'AAH**

Objet : Le présent article prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport sur la situation sociale et financière des bénéficiaires de l'AAH.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport sur la situation sociale et financière des bénéficiaires de l'AAH.

II - La position de la commission

La commission n'a pas adopté cet article.

Article 4

**Compensation financière des charges
engendrées par les mesures proposées**

Objet : Cet article prévoit la compensation des charges que représentent les mesures proposées pour les organismes de sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Le présent article prévoit la majoration des droits sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts afin de couvrir les charges supplémentaires pour les organismes de sécurité sociale qui résulteront de la présente proposition de loi.

En l'espèce les organismes concernés sont les caisses d'allocations familiales et les caisses de la Mutualité sociale agricole, qui sont chargées de verser l'AAH.

II - La position de la commission

La commission n'a pas adopté cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

M. Gérard Dériot, président. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – Je tiens à remercier notre collègue Laurence Cohen, ainsi que les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE), des travaux accomplis pour l'élaboration de ce texte, dont je suis particulièrement fière de vous présenter aujourd'hui le rapport.

Cette proposition de loi porte sur les conditions de calcul et d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont nous traitons habituellement en loi de finances. Cette allocation a été instaurée par la loi du 30 juin 1975, l'une des grandes lois fondatrices des politiques publiques du handicap. Elle prévoit qu'une personne, en situation d'incapacité permanente ou de restriction durable et substantielle d'accès à l'emploi consécutive à un handicap, se voit attribuer un revenu de remplacement minimal au titre de la solidarité nationale.

Notre proposition de loi supprime la prise en compte des revenus du conjoint dans la détermination du montant d'AAH versé aux bénéficiaires. Au cours de mes travaux, j'ai constaté que la mesure proposée par le texte suscitait des analyses très différentes, selon que les acteurs auditionnés étaient associatifs ou institutionnels. J'ai recueilli avec intérêt le raisonnement déployé par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Je tiens à vous en restituer la teneur, ne serait-ce que pour faire œuvre de pédagogie, autour de ce sujet complexe où se lisent différentes strates de notre histoire sociale. L'AAH, première prestation sociale spécifiquement conçue pour les personnes handicapées, a été pensée dans un temps où la politique publique du handicap relevait sans ambiguïté et sans concurrence du champ de la solidarité nationale. Depuis la grande loi du 11 février 2005, une autre logique d'intervention publique auprès des personnes handicapées s'est affirmée : la logique de compensation. Contrairement à la logique de solidarité, la compensation n'a pas pour objet d'assurer à la personne handicapée un revenu de remplacement dans le but de maintenir son niveau au-dessus d'un certain seuil, mais de financer, sans considération de ressources ou de foyer, l'indemnisation du « préjudice moral » que subit la personne handicapée dans ses difficultés quotidiennes. Cette indemnisation est en grande partie assurée par la prestation de compensation du handicap (PCH), attribuée par les conseils départementaux et située en-dehors du champ de la présente proposition de loi.

Le financement de l'accompagnement de la personne handicapée se situe au croisement de ces deux philosophies, solidarité et compensation, ce qui peut parfois en rendre la compréhension malaisée. Individuel et déconnecté du niveau de revenu lorsqu'il s'agit de compenser le besoin en aides humaines et techniques consécutif à un handicap, le financement prend des formes plus solidaristes, proches de la logique des minima sociaux, lorsqu'il s'agit de soutenir financièrement les personnes dont le handicap les tient éloignées de l'emploi. En France, les prestations sociales servies au titre de la solidarité nationale répondent à plusieurs principes. Le premier est la nature différentielle du montant versé. L'AAH perçue par chaque allocataire correspond à la différence entre un « montant plafond » décidé par décret et le niveau des ressources de l'intéressé, prises en compte après un certain nombre d'abattements ; le second est la prise en compte des revenus du foyer. Comme pour le revenu de solidarité active, l'assiette de calcul du montant de l'AAH intègre les revenus du conjoint.

Bien qu'appartenant, par son histoire et par sa forme, à la catégorie des prestations de solidarité, l'AAH présente un certain nombre de caractères distinctifs liés au handicap. À l'heure actuelle, le montant maximal individuel défini par décret s'établit à 819 euros. Ce niveau, bien que nettement inférieur au seuil de pauvreté, n'en est pas moins presque deux fois supérieur au montant maximal individuel du revenu de solidarité active (RSA). La prise en compte des revenus du conjoint fait aussi l'objet d'un régime adapté : dans le cas où le bénéficiaire de l'AAH est en couple, le plafond est multiplié par deux, sans toutefois que le montant attribué ne puisse dépasser 819 euros. Ceci constitue une dérogation notable au droit commun de la solidarité nationale, qui considère que vivre en couple est source d'économies et pratique une dégressivité des plafonds de revenu en fonction de la composition du foyer. Ainsi, un bénéficiaire du RSA en couple ne voit le plafond de son allocation multiplié que par 1,5 et non par 2.

Au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement a annoncé une réforme en profondeur de l'AAH, et notamment des deux spécificités, dont je viens de vous faire part, et qui en font un minimum social particulier. Ces réformes, qui relèvent toutes du domaine réglementaire, seront très prochainement mises en œuvre par une série de décrets. La première concerne la revalorisation importante du montant maximal individuel de l'AAH : de 819 euros en 2018, ce dernier devrait passer à 860 euros le 1^{er} novembre prochain, puis à 900 euros le 1^{er} novembre 2019. La seconde est moins réjouissante : il s'agit d'abaisser progressivement, pour les bénéficiaires de l'AAH en couple, le coefficient multiplicateur du plafond des revenus de 2 à 1,9 en 2018, puis à 1,8 en 2019. Soyons clairs : par cette mesure, le Gouvernement abaisse le niveau du plafond de ressources en deçà duquel un bénéficiaire de l'AAH en couple serait éligible à l'allocation.

Nous avons interrogé à plusieurs reprises la DGCS sur l'impact de ces deux mesures et nous n'avons, à ce jour, reçu aucune réponse précisément chiffrée. La revalorisation du montant individuel aura un effet favorable sur le niveau de vie des bénéficiaires. En revanche, l'abaissement du plafond de revenus pour un couple ne manquera pas d'exclure du bénéfice de l'AAH les foyers dont les ressources sont comprises entre 1,8 et 2 fois le plafond individuel.

Sur les 250 000 bénéficiaires de l'AAH aujourd'hui en couple, on ignore complètement le nombre de ceux que ces nouvelles mesures feront sortir du dispositif. Dans le cas des couples comprenant un bénéficiaire de l'AAH, cette inconnue concerne autant le périmètre des bénéficiaires que le montant qui leur est versé. Il est très regrettable que nous ne disposions d'aucune donnée susceptible de nous éclairer.

Pour le cas des couples comprenant deux bénéficiaires de l'AAH, l'effet de la revalorisation et l'effet de l'abaissement du plafond déboucheront mécaniquement sur une baisse nette du revenu touché par le couple. Un couple de bénéficiaires qui, aujourd'hui, touche deux AAH à taux plein reçoit 1 638 euros, et n'en recevra plus que 1 625 à partir du 1^{er} novembre 2018, lorsque seront appliqués la revalorisation à 860 euros et l'abaissement du coefficient multiplicateur du plafond à 1,9 ; la mesure est très imparfaitement pensée.

Nous voyons bien la direction qu'entend prendre le Gouvernement en matière de minima sociaux. Ces dernières années, de nombreux rapports ont plaidé pour la simplification d'un paysage trop confus – nous partageons ce constat. Mais il ne faudrait pas qu'un accès simplifié aux minima sociaux se traduise par une uniformisation trop rapide des allocations qui concernent des publics différents. Avec l'annonce récente d'un revenu universel d'activité, qui fusionnerait progressivement le RSA et l'AAH, cette uniformisation paraît néanmoins engagée.

J'y suis fermement opposée : les personnes handicapées bénéficiaires de l'AAH ne peuvent pas être considérées comme des attributaires de minima sociaux que je qualifierais d'« ordinaires ». Ce sont souvent des personnes lourdement handicapées, à qui leur état interdit toute forme de recherche active d'emploi ou d'insertion sur le marché du travail, et qui sont contraintes de recourir à la solidarité nationale de manière pérenne. L'esprit de nos politiques publiques de solidarité, qui reposent sur l'idée – par ailleurs discutable – que l'aide financière apportée par l'État durant une période de fragilité doit être subsidiaire et temporaire, ne trouve pas à s'appliquer dans le cas de personnes frappées d'un handicap souvent irréversible.

C'est pourquoi la proposition de loi prévoit de supprimer l'une des conditions d'attribution de l'AAH, à savoir la prise en compte des revenus du conjoint. Deux raisons principales plaident pour l'adoption de cette mesure. La première est liée aux circonstances particulières de la redéfinition de l'allocation par le Gouvernement. L'abaissement du coefficient multiplicateur des ressources en cas de couple pourrait servir de variable d'ajustement budgétaire, et il nous paraît particulièrement contestable d'user de la familialisation d'une prestation comme d'un levier pour orienter son montant à la baisse. La seconde est liée à la nature plus profonde que nous souhaitons attribuer à la politique publique du handicap. Elle ne doit pas être une politique de la charité, mais une politique de la compensation pleinement assumée. Les personnes handicapées vivant dans la précarité doivent faire l'objet d'un accompagnement déterminé sur le seul fondement de leur handicap.

L'attribution de l'AAH doit se faire sans prise en compte d'hypothétiques économies liées à la vie en couple : les besoins d'une personne handicapée sont trop importants et trop spécifiques pour qu'on puisse commodément considérer que son intégration dans un foyer facilite ses conditions de vie au point que la solidarité nationale puisse se permettre de diminuer son intervention.

L'article 2 de la proposition de loi supprime, en conséquence, la mention que fait le code de la sécurité sociale des ressources du conjoint dans l'appréhension de la situation personnelle du bénéficiaire potentiel. L'article 1^{er} fait de même pour la personne handicapée qui travaille en établissement ou dans un service d'aide par le travail (ESAT). Mon amendement de cohérence vise à sécuriser le dispositif du texte et à protéger la majoration du plafond de ressources pour le nombre de personnes à charge du foyer. J'en appelle à votre adhésion à l'esprit et au contenu de ce texte qui, en plus de la simple justice qu'attendent de nous les personnes handicapées précarisées, leur assurera une politique publique plus lisible et plus cohérente.

M. Philippe Mouiller. – *Merci de ces explications, très pédagogiques. On distingue effectivement le financement qui relève de la solidarité de celui qui relève de la compensation. Le Gouvernement a engagé une revalorisation importante de l'AAH, la portant à 860 euros puis à 900 euros. Dès lors qu'il s'agit d'une prestation en espèces, le foyer sert de base fiscale. Nous ne pouvons donc pas soutenir vos arguments.*

Cependant, vous évoquez des sujets auxquels il est urgent de réfléchir : la définition du périmètre de la PCH, le montant des indemnités et son financement. Cette prestation rentre dans une démarche de compensation – morale, matérielle ou technique – du handicap. L'effort collectif doit évoluer. Selon le PLF pour 2019, le complément de revenu de 179 euros par mois, devrait disparaître au 1^{er} janvier 2019. À court terme, nous devons mener ce combat. Mais je salue votre volonté de faire avancer la cause du handicap.

M. Michel Amiel. – *Il est toujours extrêmement difficile de parler de gros sous sur un tel sujet. Je félicite la rapporteure de son approche complète. Nous devons débattre de plusieurs dialectiques : solidarité nationale et solidarité familiale, compensation et solidarité, AAH et PCH, simplification et uniformisation – qui pourrait converger vers un revenu universel d'activité. À titre personnel, je n'ai pas de position tranchée sur la fusion de l'AAH et du revenu universel d'activité.*

Dans son esprit, comme dans les chiffres, l'AAH relève de la solidarité. Le Gouvernement, en augmentant son montant à 860 euros en 2018 et 900 euros en 2019, fait un effort de 2 milliards d'euros, et veut aider les personnes handicapées seules, qui sont les plus précaires. En conséquence, nous ne voterons pas en faveur de ce texte.

Mme Michelle Meunier. – *Merci de votre travail, et de m'avoir associée à vos auditions. Vous évoquiez 2005 et la volonté annoncée du Gouvernement de faire une société inclusive. Or, celui-ci nous propose des mesures comptables, difficiles à justifier. La proposition de loi que vous reprenez a eu un parcours chaotique, l'Assemblée nationale n'ayant pas souhaité en débattre.*

La mesure du Gouvernement n'est pas juste, alors que celui-ci veut reconnaître l'autonomie des personnes handicapées. Certains représentants d'associations nous ont alertés sur des détournements de certaines personnes qui ne se déclarent pas en couple pour gagner quelques dizaines d'euros supplémentaires, parfois vitales pour boucler leur fin de mois. Le Gouvernement envoie donc un mauvais signal et, ce qui nous inquiète, ce n'est pas la première fois : l'article 18 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) était inéquitable, réduisant le quota d'accès à des logements adaptés. Ces familles ont toute leur place dans le discours gouvernemental, mais pas dans les actes. Le groupe socialiste et républicain votera en faveur de la proposition de loi.

Mme Laurence Cohen, auteure de la proposition de loi. – *Merci de cette présentation très pédagogique. Certains groupes politiques ne souhaitent pas voter en faveur de ce texte, mais j'en appelle à la réflexion. Cette proposition de loi, initialement déposée par Marie-George Buffet à l'Assemblée nationale en décembre 2017, avait été cosignée par une cinquantaine de députés de toutes obédiences politiques. Certains d'entre vous y sont peut-être aussi favorables.*

L'AAH peut viser l'autonomie des personnes en situation de handicap, mais elle est insuffisante. Prendre en compte les revenus du conjoint place la personne dans une situation de dépendance vis-à-vis de ce conjoint. La prestation est attachée à la personne, pourquoi la retirer si celle-ci vit en couple ? Certains en viennent à ne pas se déclarer en couple alors qu'ils sont dans une situation terrible. Ce revenu est inférieur au seuil de pauvreté, il ne s'agit pas de jongler avec des millions d'euros !

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – *Ce rapport très didactique ouvre la réflexion sur la nature de la protection, entre solidarité et compensation. Le Gouvernement soulève deux questions : cette prestation relève-t-elle de la solidarité ? Oui. Mais elle relève aussi de la compensation. Il est difficile de trancher cette question complexe.*

Le Gouvernement propose de créer un revenu universel d'activité, qui n'a d'universel que le nom ; ce serait plutôt une allocation unique ressemblant à des minima sociaux. Individualise-t-on ces minima ou les verse-t-on à un couple ? La question reste posée.

Depuis quelques mois, le groupe de l'Union centriste a engagé une réflexion fondée sur l'excellent rapport Sirugue présentant plusieurs scénarios de rapprochement des minima sociaux. Trancher aujourd'hui serait prématuré ; notre groupe s'abstiendra.

M. Daniel Chasseing. – *Au-dessus de 1 638 euros, l'AAH n'est plus perçue par les personnes vivant en couple ; cela concerne 250 000 personnes. Quel serait l'impact budgétaire ? Pour percevoir l'AAH, il faut un taux d'incapacité permanente de 80 %, correspondant à un handicap lourd, empêchant de travailler. Les personnes handicapées devraient conserver au moins une partie de l'allocation, car 1 638 euros pour un couple n'est pas une somme importante. Par ailleurs, il y a beaucoup de trop-perçus, et il est très difficile pour une famille de les rembourser ; elles choisissent donc de ne pas se déclarer en couple.*

Cet article mettra fin à la prise en compte des revenus du conjoint dans le plafonnement de l'AAH. Il faut revoir le système et augmenter le plafond de revenus – même si le Gouvernement fait un effort en augmentant la prestation de presque 100 euros. La proposition de loi pose d'excellentes questions, menons la réflexion pour que les personnes percevant l'AAH puissent la conserver en totalité. Dans l'attente de cette réflexion, je m'abstiendrai.

Mme Monique Lubin. – *Merci, M. Chasseing, d'avoir rappelé les conditions de perception de l'AAH. Avec un taux d'incapacité permanente de 80 %, la personne ne peut plus travailler. Ce n'est donc pas une allocation de solidarité comme les autres. Ce n'est ni une impossibilité simple – comme celle d'un chômeur – ni un choix – comme celui d'élever ses enfants : la santé ne permet pas de travailler. Prendre en compte les revenus du conjoint est ubuesque. J'en appelle à votre réflexion. Je ne sais combien de personnes seraient concernées ni les sommes en jeu, mais les personnes handicapées, qui ne peuvent travailler et dont le conjoint aurait des revenus supérieurs à un certain seuil – qui n'est pas très élevé – subiraient une double peine.*

M. René-Paul Savary. – *La proposition de loi pose davantage de questions qu'elle n'en résout, mais elle dénonce les contradictions du Gouvernement, qui augmente le montant de l'AAH tout en réduisant le plafond ; il augmente les minima sociaux mais ne revalorise pas les retraites ; il calcule les minima sociaux sur la base du foyer mais individualise le prélèvement à la source. La politique sociale du Gouvernement doit être clarifiée. Faisons évoluer le système social, et voyons-le autrement que sous le seul angle comptable. La non-revalorisation des retraites en 2019 et 2020 équilibrera le projet de loi de financement de la sécurité sociale ! La PCH et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) sont des compensations réglées par les départements, mais insuffisamment compensées par l'État. Les allocations - minima sociaux, AAH, RSA - sont des allocations de subsidiarité, qui prennent en compte les ressources du foyer.*

Remettons tout à plat. Comme l'indiquait M. Mouiller, cela ne peut se faire au travers d'une proposition de loi. Il faut une réflexion globale sur le modèle social du XXI^e siècle.

M. Olivier Henno. – *De nombreux sujets ont déjà été évoqués. Je salue le travail de la rapporteure, qui souligne les différents principes : solidarité et compensation, individualisation et prise en compte des revenus du couple. Même si l'idée est belle, juste et généreuse, la remise en cause du principe de solidarité est une décision lourde.*

Nous devons traiter la notion de compensation, appliquée diversement d'un département à un autre ; cela pèse sur leurs finances et crée une fracture. Votre rapport nous interroge, mais votre réponse est trop partielle pour que nous prenions position.

Mme Sabine Van Heghe. – *Merci de porter une proposition de loi défendue par les associations. Au sein d'un couple, faire dépendre une personne de l'autre est rétrograde. L'AAH calcule un degré d'invalidité et n'est pas une prestation comme une autre. Pour mesurer la difficulté d'insertion des personnes handicapées et l'importance de l'AAH, pouvez-vous nous donner le nombre d'allocataires qui sortent du dispositif chaque année ?*

Mme Véronique Guillotin. – Le sujet est fort complexe. Le groupe du Rassemblement démocratique et social européen s’abstiendra. Il faut choisir entre la solidarité et la compensation. Être en couple ne modifie pas la difficulté du handicap, pour autant, une personne handicapée vivant seule est toujours en plus grande difficulté qu’une personne vivant en couple, d’autant plus si les revenus du conjoint sont satisfaisants. Les effets de seuil posent problème. Une dose de solidarité doit être accompagnée d’une dose de compensation. Vous ouvrez les portes à une réflexion plus globale qui est nécessaire.

M. Michel Forissier. – Merci pour ce travail dense et intéressant. J’élargirais ma réflexion au travail parlementaire. Voici un exemple de proposition de loi ne prenant en compte qu’une seule partie d’un grave problème. Traiter séparément les problèmes soulevés par le handicap crée de la confusion législative.

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – On ne peut placer la question du handicap au même niveau que celui du RSA : les problèmes sont différents et le sujet trop important.

Oui, cette proposition de loi n’évoque qu’un sujet, celui des revenus du conjoint, qui ne doivent plus être pris en compte. Oui, réformons ensemble le système. Le groupe CRCE assume d’orienter la politique du handicap vers la compensation intégrale, plutôt que vers l’attribution d’un revenu de solidarité. C’est ce que nous ont dit les associations. Nous ne pouvons nous satisfaire que l’AAH reste dans le champ de la solidarité, comme le veulent certains institutionnels. Nous prenons position en faveur d’une individualisation de ce minimum social.

Les positions du Gouvernement sont contradictoires puisqu’il augmente les revenus des bénéficiaires potentiels de l’AAH mais qu’il diminue le nombre de bénéficiaires éligibles. Malgré ses annonces en faveur des personnes en situation de handicap, le Gouvernement s’appête à supprimer le remboursement du transport des personnes handicapées ou leurs familles, enfants ou adultes, pour les permissions de sortie du week-end, notamment les permissions thérapeutiques, y compris lorsqu’une personne quitte son établissement spécialisé pour rejoindre sa famille.

M. René-Paul Savary. – C’est le département qui paie, et non l’État !

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – L’État alloue des fonds aux départements. Le Gouvernement annonce des réformes sur le handicap mais nombre d’entre elles sont des mesures de restriction et non d’aide aux personnes en situation de handicap. Ne ramenons pas tout à l’argent. Notre proposition de loi n’a pas un impact financier énorme : 23 % des allocataires seulement sont en couple ; la progression serait marginale.

La DGCS a été incapable d’évaluer le montant d’une telle réforme, malgré nos demandes. Cela n’est pas de notre ressort.

Selon l’avis budgétaire de 2018 de M. Mouiller, les deux réformes du Gouvernement provoqueront 108 000 perdants.

Je remercie tous les sénateurs et sénatrices pour leur abstention, que j’estime positive. Il nous faut réfléchir à cette question dans sa globalité.

M. Philippe Mouiller. – Le débat aura bien lieu en séance.

M. Daniel Chasseing. – Nous savons que parmi 250 000 personnes, certaines verront leur éligibilité à l'AAH réduite, mais certaines personnes, avec des revenus plus importants, ne la demandent pas. Mon abstention signifie que cette proposition de loi est une bonne idée mais qu'il faut approfondir le sujet.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

L'article 1^{er} n'est pas adopté.

Article 2

Mme Cathy Apourceau-Poly, rapporteure. – L'amendement ASOC.1 maintient dans le code de la sécurité sociale la majoration du plafond de ressources de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) lorsque le demandeur a une ou plusieurs personnes à charge. En effet, l'article 2 de la proposition de loi supprime incidemment cette majoration pour personne à charge, alors que le dispositif vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et, en conséquence, à supprimer la majoration du plafond pour les personnes en couple. L'amendement corrige cette erreur matérielle.

L'amendement ASOC.1 n'est pas adopté.

L'article 2 n'est pas adopté.

Article 3

L'article 3 n'est pas adopté.

Article 4

L'article 4 n'est pas adopté.

En conséquence, la proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Gérard Dériot, président. – Lors de la séance publique, nous examinerons cette proposition de loi dans sa rédaction initiale. Je félicite la rapporteure pour sa première intervention.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**
Pascal Cormery, président
Christine Dupuy, directrice de la réglementation
Christophe Simon, chargé des relations parlementaires
- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei)**
Bruno Le Maire, secrétaire général
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
Jean-Philippe Vinqant, directeur général
Jean Dherot, adjoint au chef de bureau minima sociaux
- **Association La Vie Active**
Guillaume Alexandre, directeur général

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Examen en commission
<p data-bbox="183 1171 480 1200">Code de la sécurité sociale</p> <p data-bbox="100 1234 555 1599"><i>Art. L. 821-1.</i> – Toute personne résidant sur le territoire métropolitain ou dans les collectivités mentionnées à l'article L. 751-1 ou à Saint-Pierre-et-Miquelon ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation prévue à l'article L. 541-1 et dont l'incapacité permanente est au moins égale à un pourcentage fixé par décret perçoit, dans les conditions prévues au présent titre, une allocation aux adultes handicapés.</p> <p data-bbox="100 1632 555 2056">Les personnes de nationalité étrangère, hors les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'Espace économique européen, ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés que si elles sont en situation régulière au regard de la législation sur le séjour ou si elles sont titulaires d'un récépissé de demande de renouvellement de titre de séjour. Un décret fixe la liste des titres ou documents attestant la régularité de leur situation.</p> <p data-bbox="183 2089 555 2119">L'allocation mentionnée au</p>	<p data-bbox="584 499 1010 685">Proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés</p> <p data-bbox="738 1137 855 1167">Article 1^{er}</p>	<p data-bbox="1034 499 1489 801"><i>Réunie le mercredi 17 octobre 2018, la commission n'a pas adopté de texte sur la proposition de loi n° 434 (2017-2018) portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés.</i></p> <p data-bbox="1034 835 1489 1032"><i>En conséquence, et en application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>

Dispositions en vigueur

premier alinéa bénéficie aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen qui en font la demande et qui résident en France depuis plus de trois mois, dans les conditions prévues aux articles L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Cette condition de séjour de trois mois n'est toutefois pas opposable :

-aux personnes qui exercent une activité professionnelle déclarée conformément à la législation en vigueur ;

-aux personnes qui ont exercé une telle activité en France et soit sont en incapacité permanente de travailler pour raisons médicales, soit suivent une formation professionnelle au sens des articles L. 900-2 et L. 900-3 du code du travail, soit sont inscrites sur la liste visée à l'article L. 311-5 du même code ;

-aux ascendants, descendants et conjoints des personnes mentionnées aux deux alinéas précédents.

Les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen entrés en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintiennent à ce titre ne peuvent bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés.

Le droit à l'allocation aux adultes handicapés est ouvert lorsque la personne ne peut prétendre, au titre d'un régime de sécurité sociale, d'un régime de pension de retraite ou d'une législation particulière, à un avantage de vieillesse, à l'exclusion de l'allocation de solidarité aux personnes âgées mentionnée à l'article L. 815-1, ou d'invalidité, à l'exclusion de la prestation complémentaire pour recours à constante d'une tierce personne visée à l'article L. 355-1, ou à une rente d'accident du travail, à l'exclusion de la prestation complémentaire pour recours à tierce personne mentionnée à l'article L. 434-2, d'un montant au moins égal à cette allocation.

Lorsque cet avantage ou le montant mensuel perçu au titre de l'allocation de solidarité aux personnes

Texte de la proposition de loi

Examen en commission

Dispositions en vigueur

âgées mentionnée à l'article L. 815-1 est d'un montant inférieur à celui de l'allocation aux adultes handicapés, celle-ci s'ajoute à la prestation sans que le total des deux avantages puisse excéder le montant de l'allocation aux adultes handicapés.

Pour la liquidation des avantages de vieillesse, les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés sont réputés inaptes au travail à l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à pension de vieillesse.

Lorsqu'une personne bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés fait valoir son droit à un avantage de vieillesse, d'invalidité ou à une rente d'accident du travail, l'allocation aux adultes handicapés continue de lui être servie jusqu'à ce qu'elle perçoive effectivement l'avantage auquel elle a droit. Pour la récupération des sommes trop perçues à ce titre, les organismes visés à l'article L. 821-7 sont subrogés dans les droits des bénéficiaires vis-à-vis des organismes payeurs des avantages de vieillesse, d'invalidité ou de rentes d'accident du travail.

Lorsque l'allocation aux adultes handicapés est versée en complément de la rémunération garantie visée à l'article L. 243-4 du code de l'action sociale et des familles, le cumul de cet avantage avec la rémunération garantie mentionnée ci-dessus est limité à des montants fixés par décret qui varient notamment selon que le bénéficiaire est marié ou vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à charge. Ces montants varient en fonction du salaire minimum de croissance prévu à l'article L. 141-4 du code du travail.

Art. L. 821-3. – L'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge.

Les rémunérations de l'intéressé

Texte de la proposition de loi

Examen en commission

À la première phrase du dernier alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, les mots : « est marié ou vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité et » sont supprimés.

Article 2

À la fin du premier alinéa de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret, qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge » sont supprimés.

Dispositions en vigueur

tirées d'une activité professionnelle en milieu ordinaire de travail sont en partie exclues du montant des ressources servant au calcul de l'allocation selon des modalités fixées par décret.

Texte de la proposition de loi

Article 3

Le Gouvernement remet au Parlement, dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi, un rapport relatif à la situation sociale et financière des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés.

Article 4

Les éventuelles conséquences financières résultant pour les organismes de sécurité sociale sont compensées, à due concurrence, par la majoration des droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Examen en commission