



N° 1682

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le mercredi 13 février 2019.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES 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 MARIE-GEORGE BUFFET,

Députée.

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : 805.



## SOMMAIRE

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>COMMENTAIRES D'ARTICLES</b> .....	15
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Suppression de la majoration du plafond de cumul de l'AAH et de la rémunération garantie en ESAT lorsque le bénéficiaire est en couple.....	15
<i>Article 2</i> : Suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH et de la majoration de son plafonnement .....	17
<i>Article 3</i> : Remise d'un rapport au Parlement sur la situation des bénéficiaires de l'AAH..	19
<i>Article 4</i> : Gage.....	19
<b>ANNEXES</b> .....	21
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....	21
<b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	23
<b>COMPTE RENDU DES TRAVAUX</b> .....	25



## AVANT-PROPOS

● « *La dignité de tout homme dépend de son degré d'autonomie, et l'autonomie suppose des ressources suffisantes* ». Par ces mots, M. René Lenoir, secrétaire d'État auprès de la ministre de la santé Simone Veil, sous la présidence de M. Valéry Giscard D'Estaing, défendait en 1974 devant l'Assemblée nationale la mise en place de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées <sup>(1)</sup>.

Près de quarante-cinq ans après cette loi d'orientation et près de quinze ans après la loi de 2005 sur le handicap <sup>(2)</sup> qui réaffirme les principes d'une obligation nationale de solidarité en faveur des personnes handicapées et d'un droit à compensation des conséquences du handicap, où en sommes-nous du respect de la dignité et de l'autonomie de la personne en situation de handicap ? Quelle part de responsabilité est prise par la solidarité nationale pour garantir des conditions d'existence dignes à nos concitoyens touchés par le handicap ?

● Alors que le nombre de bénéficiaires de l'AAH n'a cessé de croître depuis sa création, la situation de ces bénéficiaires et, plus généralement, des personnes en situation de handicap est aujourd'hui préoccupante, voire même critique. Selon une étude statistique conduite par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) d'octobre 2018 <sup>(3)</sup>, le nombre d'allocataires de l'AAH a doublé entre 1990 et 2017. Ainsi, fin décembre 2017, 1,13 millions de personnes percevaient l'allocation aux adultes handicapés.

Comme le souligne le Conseil économique, social et environnemental (CESE) <sup>(4)</sup>, les personnes en situation de handicap sont particulièrement exposées au risque de précarité. Le CESE souligne que ces personnes connaissent d'importantes difficultés d'accès et de maintien à l'emploi. D'après des données de la DARES de 2015 <sup>(5)</sup>, seuls 20 % des bénéficiaires de l'AAH étaient en emploi. Les personnes en situation de handicap sont aussi davantage exposées au risque de chômage y restant, en moyenne, deux cents jours de plus que les autres.

La présence d'un handicap expose aussi davantage à la pauvreté et aux bas niveaux de vie. D'après l'Observatoire des inégalités, s'appuyant sur des statistiques de l'INSEE, le taux de pauvreté varie selon le handicap et, sauf dans le cas du handicap auditif, conduit à un taux de pauvreté supérieur à celui du reste de la population <sup>(6)</sup>.

---

(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

(3) *Études & résultats de la DREES*, « Le nombre des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés a doublé depuis 1990 », numéro 1087, Octobre 2018.

(4) *Avis du CESE*, « Revenu minimum social garanti », Marie-Aleth Gard et Martine Vigneau, Avril 2017

(5) DARES, La situation professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés, *Dares analyse* n° 36, mai 2015

(6) <https://www.inegalites.fr/Le-handicap-expose-a-la-pauvrete-et-aux-bas-niveaux-de-vie>

### TAUX DE PAUVRETÉ <sup>(1)</sup> SELON LE HANDICAP

Type de handicap	Taux de pauvreté (en %)
Mental	19,8 %
Visuel	16,8 %
Psychique	16,6 %
Moteur	15,8 %
Auditif	9,4 %
Sans handicap	12,7 %
Ensemble des 15-64 ans	13,8 %

*Observatoire des inégalités*

● Compte tenu de ce contexte et des difficultés spécifiques des personnes en situation de handicap, votre rapporteure s'inquiète des choix qui ont été fait ces dernières années allant dans le sens d'un rapprochement entre l'AAH et les autres minimas sociaux et d'un recul de la solidarité nationale au profit d'une solidarité familiale contrainte.

La suppression du complément de ressources de l'AAH dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 <sup>(2)</sup>, présentée comme une mesure de simplification par le Gouvernement actuel, suscite une vive inquiétude dans le monde associatif. L'association APF France handicap alerte sur les conséquences de la suppression de cette garantie de ressources des personnes les plus sévèrement handicapées. D'un montant de 179 euros par mois, ce complément à l'AAH permettait aux personnes dans l'incapacité de travailler de franchir le seuil de pauvreté.

Si votre rapporteure salue les mesures prises par le Gouvernement en faveur de la revalorisation du montant de l'allocation aux adultes handicapés, elle déplore que cette hausse soit en partie en trompe l'œil en excluant les bénéficiaires en couple. Pour rappel, cette revalorisation se fait en deux étapes :

– Au 1<sup>er</sup> novembre 2018 : le montant maximal de l'AAH a été porté à 860 euros ;

– Au 1<sup>er</sup> novembre 2019 : le montant maximal de l'AAH sera porté à 900 euros.

Malheureusement, cette revalorisation exceptionnelle de l'AAH ne bénéficiera pas à tous. La modification des règles de calcul du plafond de ressources, par une baisse du coefficient multiplicateur, exclut *de facto* les bénéficiaires en couple des effets de cette hausse.

● Alors que de nombreux progrès ont été faits en matière d'autonomie notamment physique et matérielle des personnes en situation de handicap, celles-ci sont encore considérées, d'une certaine manière, comme des « mineurs financiers ». Or, le besoin d'être reconnu comme individu à part entière est

---

(1) à 60 % du revenu médian.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

aujourd'hui plus fort que jamais. Cette demande d'émancipation, quelle que soit sa situation, irrigue l'ensemble de la réflexion sur la réforme attendue des minimas sociaux et des prestations sociales.

Cette proposition de loi s'inscrit dans cette évolution de la société allant dans le sens d'une individualisation des droits. Selon votre rapporteure, l'autonomisation des personnes en situation de handicap nécessite que soit mis fin au lien de dépendance financière entre le bénéficiaire de l'AAH et son conjoint. Il est donc proposé de supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH afin d'en individualiser le plafond et le cumul de ressources. C'est une demande de longue date formulée par l'ensemble des associations de personnes en situation de handicap.

Pour mieux répondre aux besoins et aux attentes des personnes handicapées, il nous faut sortir de la logique du minimum social pour aller vers la création d'un revenu individuel d'existence, déconnecté des revenus du conjoint, afin de garantir de véritables conditions d'autonomie.

## **I. L'AAH : UNE PRESTATION FRAGILISÉE PAR LA CONCURRENCE ENTRE UNE LOGIQUE DE SOLIDARITÉ ET UNE LOGIQUE DE COMPENSATION**

L'allocation aux adultes handicapés est un minimum social bâti sur le principe de l'allocation différentielle et plafonnée.

Si le maintien d'un plafond de ressources propres est toujours justifié et compatible avec l'objectif d'autonomisation des personnes en situation de handicap, la prise en compte, dans ce plafond, des ressources du conjoint aboutit à des situations intolérables de dépendance financière pour les personnes concernées. Cette situation nous éloigne de l'ambition première de l'AAH qui était de restaurer la dignité des personnes en situation de handicap en tant qu'individu à part entière.

Ainsi, compte tenu des spécificités de la population qu'elle vise, votre rapporteure insiste sur la nécessité de prévoir des dérogations au droit commun de la solidarité nationale pour répondre au mieux aux besoins des personnes en situation de handicap. L'AAH ne doit pas, en ce sens, être réduite à un minima social comme un autre.

## **A. GARANTIR UN REVENU MINIMUM D'EXISTENCE AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**

### **1. À l'origine de la création de l'AAH : la volonté de restaurer la dignité des personnes en situation de handicap**

Créée en 1975 par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées <sup>(1)</sup>, l'allocation aux adultes handicapés a été instituée au titre de la solidarité nationale afin de garantir un revenu minimum d'existence aux personnes en situation de handicap qui ne peuvent, en raison de leur handicap, subvenir à leurs besoins.

M. René Lenoir, secrétaire d'État à l'origine de la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées, affirmait devant les députés réunis pour examiner le projet de loi en première lecture en séance le 13 décembre 1974 qu'un des objectifs était de « *donner des ressources suffisantes aux handicapés. La dignité de tout homme dépend de son degré d'autonomie, et l'autonomie suppose des ressources suffisantes* ».

Le choix a été fait de ne plus tenir compte des ressources de la famille dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de supprimer le mécanisme de récupération. Toutefois, dès sa création, l'allocation a été conditionnée à un plafond de ressources propres.

La philosophie qui sous-tend l'AAH est donc celle d'une aide de solidarité financière, prenant la forme d'un minimum social, destinée à compenser de faibles revenus, voire même parfois l'inexistence de revenus pour les personnes en situation de handicap.

### **2. Une prestation soumise à condition et plafonnée**

Pour bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés, le demandeur doit satisfaire des conditions d'âge, de résidence et de ressources, à savoir des conditions dites « administratives » qui sont appréciées par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de mutualité sociale agricole (CMSA).

Les conditions liées au handicap sont appréciées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), présente au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées.

#### ***a. L'AAH : une allocation subsidiaire***

Pour pouvoir bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés, le demandeur ne doit pas être éligible à un avantage vieillesse, à l'exception de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), ni à une pension

---

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

d'invalidité ou à une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH.

Ainsi, le versement de l'allocation prend fin à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite en cas d'incapacité comprise entre 50 % et 79 %. L'allocataire bascule alors dans le régime de retraite pour inaptitude.

Dans le cas où le demandeur perçoit un avantage d'un montant inférieur à celui de l'AAH, les deux peuvent se cumuler sans que le total ne dépasse le montant maximum de l'AAH à taux plein. Dans ce cas, une AAH différentielle est versée.

### ***b. L'AAH : une allocation différentielle***

L'allocation aux adultes handicapés étant une allocation différentielle, le bénéficiaire a droit, mensuellement, à une allocation égale, selon les cas, au douzième ou au tiers de la différence entre le montant du plafond de revenus applicable en fonction de sa situation familiale et professionnelle et celui de ses ressources. Cette allocation différentielle ne peut excéder le montant mensuel de l'AAH à taux plein. Depuis la revalorisation exceptionnelle au 1<sup>er</sup> novembre 2018, le montant maximal mensuel de l'AAH a été porté de 819 euros à 860 euros.

Des dérogations à ces règles de droit commun ont toutefois été instaurées afin d'inciter les personnes en situation de handicap à retrouver une activité professionnelle en permettant un cumul partiel avec les revenus d'activité.

– Le bénéficiaire de l'AAH peut cumuler intégralement l'allocation et ses revenus d'activité pendant une durée maximale de six mois ;

– Au-delà de cette période de six mois, l'allocataire bénéficie d'un cumul partiel, un abattement sur les revenus professionnels étant effectué, sans limitation de durée.

#### **Abattements applicables pour le cumul entre l'AAH et les revenus professionnels**

- Un abattement de 80 % est applicable pour la part de revenus inférieure ou égale à 30 % de la valeur mensuelle du SMIC, soit jusqu'à 450 euros environ ;
- 40 % pour la part de revenus supérieure à 30 % de la valeur mensuelle du Smic.

### ***c. Un plafond de ressources fixé au niveau du foyer***

Le bénéficiaire de l'AAH ne doit pas disposer de ressources supérieures à un certain plafond. Les conditions de ressources pour bénéficier de l'AAH diffèrent selon que la personne handicapée perçoit ou non des revenus d'activité professionnelle et selon sa situation familiale.

Si la personne handicapée est sans emploi ou admise dans un ESAT, le revenu net catégoriel du foyer au cours de l'année civile de référence <sup>(1)</sup> ne doit pas atteindre douze fois le montant de l'AAH pour une personne seule.

Si la personne handicapée exerce une activité professionnelle, ses ressources perçues durant le trimestre de référence ne doivent pas dépasser trois fois le montant de l'AAH.

Les revenus du conjoint, concubin ou partenaire de pacte civil de solidarité (PACS) du bénéficiaire de l'AAH sont également pris en compte dans le plafond de ressources. Comme le souligne le rapport de notre collègue sénatrice Mme Cathy Apourceau-Poly <sup>(2)</sup>, « *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* ».

## **B. COMPENSER L'ÉLOIGNEMENT DURABLE DE L'EMPLOI**

• L'AAH occupe une place particulière dans le champ des minima sociaux.

Dès sa création, l'AAH était conçue pour subvenir aux besoins des personnes qui, du fait de leur handicap, sont durablement éloignées de l'emploi. La personne en situation de handicap doit ainsi justifier d'un de ces deux critères d'incapacité pour en bénéficier :

– soit la reconnaissance d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (AAH 1 prévue à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ;

– soit un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 %, assorti d'une reconnaissance d'une « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* » (AAH 2 prévue à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale).

L'AAH1 représente environ 60% des bénéficiaires, l'AAH2 40% environ.

À la différence d'autres minimas sociaux, tel le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation aux adultes handicapés ne peut pas être conçue comme une allocation provisoire ou temporaire. Les personnes adultes étant touchées par un handicap lourd font face à une situation durable et, le plus souvent, irréversible. En cela, l'AAH doit être considérée comme une prestation de compensation de l'éloignement durable et permanent de l'emploi.

---

(1) Soit l'avant-dernière année précédant la période de paiement.

(2) <http://www.senat.fr/rap/118-044/118-044.html>

## **II. FAIRE DE L'AAH UNE VÉRITABLE GARANTIE D'AUTONOMIE POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**

### **A. L'AAH PEINE À GARANTIR DES CONDITIONS D'EXISTENCE DIGNES POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**

#### **1. Des revalorisations bienvenues mais biaisées pour les bénéficiaires en couple**

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2018, l'allocation aux adultes handicapés à taux plein, soit pour une personne ne disposant pas d'autres ressources, a été portée à 860 euros soit une hausse de 41 euros par mois. Au 1<sup>er</sup> novembre 2019, l'AAH sera portée à 900 euros par mois, soit une hausse supplémentaire de 40 euros par mois.

Or, en parallèle, des modifications substantielles des modalités d'attribution de l'AAH ont été réalisées ayant pour conséquence d'exclure les bénéficiaires en couple des effets de la revalorisation du montant de l'AAH. Alors que jusqu'au 31 octobre 2018, le plafond de ressources d'un couple comprenant un bénéficiaire de l'AAH était doublé, soit majoré de 100 %, ce plafond de ressources n'est plus majoré que de 90 % depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019 puis le sera de 80 % à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019.

Du fait de l'abaissement du plafond de ressources, les effets de la revalorisation sont neutralisés pour les bénéficiaires de l'AAH en couple créant des inégalités selon le statut familial des allocataires. Selon les chiffres de l'APF France handicap, environ 250 000 bénéficiaires de l'AAH vivent en couple. Selon les données du Gouvernement, 155 000 d'entre eux, dont le niveau de ressources cumulé est inférieur en plafond, bénéficieraient de cette revalorisation. Votre rapporteure alerte donc sur les quelques 100 000 autres bénéficiaires exclus de la revalorisation de l'AAH.

Votre rapporteure tient à souligner le fait que cette mesure soit motivée par la volonté de rapprocher les règles de prise en compte de la situation familiale de celles des autres minimas sociaux. Ce rapprochement est préoccupant en ce qu'il nie les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap et porte préjudice aux bénéficiaires en couple.

#### **2. Les montants de l'AAH toujours trop éloignés du seuil de pauvreté**

Malgré les revalorisations exceptionnelles du montant de l'AAH, porté à 900 euros fin 2019, les bénéficiaires de l'AAH à taux plein restent en deçà du seuil de pauvreté qui est de 1026 euros par mois<sup>(1)</sup>, soit 12,3 % en dessous de ce seuil.

La suppression du complément de ressources de l'AAH, dont le montant s'élevait à 179,31 euros par mois, marque un recul social pour les personnes les

---

(1) Seuil à 60 % du revenu médian

plus lourdement handicapées. Fusionné avec la majoration pour la vie autonome <sup>(1)</sup>, le montant perçu est aligné vers le bas passant ainsi à 108 euros par mois. Même en tenant compte de la revalorisation à 900 euros qui interviendra au 1<sup>er</sup> novembre 2019, la garantie de ressources n'assurera plus le franchissement du seuil de pauvreté.

## **B. L'OBJECTIF DE CETTE PROPOSITION DE LOI EST D'INDIVIDUALISER L'AAH POUR GARANTIR L'AUTONOMIE DES BÉNÉFICIAIRES**

### **1. Faire primer la solidarité nationale sur la solidarité familiale**

La loi d'orientation de 1975 en faveur des personnes handicapées et la loi dite handicap de 2005 ont fait évoluer les mécanismes de solidarité en émancipant les personnes en situation de handicap de la solidarité familiale imposée. La solidarité nationale a pris le relais pour garantir aux personnes handicapées des conditions de vie digne en toute autonomie notamment au travers de l'allocation aux adultes handicapés.

Or, nous assistons aujourd'hui à un retour des mécanismes de solidarité familiaux ancestraux au détriment de la solidarité nationale selon des considérations plus financières qu'humaines. Ce basculement de la solidarité nationale vers la solidarité familiale porte atteinte au droit à l'autonomie des personnes en situation de handicap qui est garanti par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées de 2006.

Votre rapporteure s'inquiète des remontées de terrain qui lui ont été faites par APF France handicap, auditionnée dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi, témoignant d'une régression du respect de l'autonomie des personnes handicapées. Selon l'association APF, les formulaires de demande d'AAH de certaines CAF imposent que soient renseignées les ressources des parents du demandeur. Nous assisterions à un dangereux retour en arrière, à l'époque où étaient prises en compte les ressources de la famille et des mécanismes de récupération que votre rapporteure ne peut que condamner.

### **2. S'inscrire dans la refonte à venir des minimas sociaux**

Cette proposition de loi porte une vraie mesure de progrès social et d'émancipation pour les personnes en situation de handicap en individualisant le calcul de l'AAH. Ne plus dépendre des revenus de son conjoint, de son concubin ou de son partenaire de PACS est la condition *sine qua non* du respect du droit à l'autonomie des personnes handicapées.

---

(1) *Concernes les personnes présentant un taux d'incapacité d'au moins 80 % tout en ayant la faculté de travailler*

Elle s'inscrit également dans une réflexion plus globale sur l'évolution des prestations sociales et des minimas sociaux. La demande d'individualisation des droits est de plus en plus forte quel que soit le statut de la personne concernée.

\*

\* \*



## COMMENTAIRES D'ARTICLES

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été supprimés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.*

*En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.*

### *Article 1<sup>er</sup>*

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

##### **Supprimé par la commission**

Dans le cadre du cumul entre la rémunération garantie et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour les travailleurs en établissement et service d'aide par le travail (ESAT), cet article vise à supprimer la majoration du plafond lorsque le bénéficiaire est marié, vit en concubinage ou est lié par un pacte civil de solidarité.

## **I. LE DROIT EN VIGUEUR**

L'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale prévoit qu'un travailleur en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) peut cumuler sa rémunération garantie, versée par l'ESAT et par l'État, avec l'allocation adulte handicapé (AAH).

La commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) <sup>(1)</sup> considère que le fait d'exercer une activité à caractère professionnel en ESAT par un demandeur admis au bénéfice de la rémunération garantie est compatible avec la reconnaissance d'une « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* », assortie d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %.

---

(1) La CDAPH apprécie l'état ou le taux d'incapacité de la personne en situation de handicap justifiant l'attribution de l'AAH.

### **Le statut des travailleurs handicapés en ESAT**

Les travailleurs handicapés accueillis en ESAT ne sont pas considérés comme des salariés, mais comme des usagers d'établissements et services médico-sociaux. Ils sont soumis à un « contrat de soutien et d'aide par le travail » lequel reprend les dispositions relatives au contrat de séjour applicables aux établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS).

Tout travailleur handicapé accueilli dans un ESAT a droit à une rémunération garantie versée par l'établissement ou le service d'aide par le travail qui l'accueille. La rémunération garantie est comprise entre 55 % et 110 % du Smic horaire.

Cette 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.

Le bénéfice de l'AAH pour les personnes admises en ESAT est soumis à condition de ressources. L'ensemble des autres ressources perçues durant l'année civile de référence doit être inférieur à un plafond égal à douze fois le montant de l'AAH au taux plein. L'année civile de référence est l'avant-dernière année précédant la période de paiement, soit 2017 pour l'AAH en 2019.

Ce cumul entre l'AAH et la rémunération garantie est également soumis à un plafond de ressources.

– Le cumul de l'AAH avec la rémunération garantie ne peut excéder 100 % du Smic brut calculé pour 151,67 heures par mois. Cela signifie que lorsque le total de l'AAH et de la rémunération garantie excède ce montant, l'allocation est réduite en conséquence ;

– Lorsque l'allocataire est marié et non séparé ou est lié à un pacte civil de solidarité ou vit en concubinage, ce plafond est majoré de 30 %. Il est majoré de 15 % lorsque l'allocataire a un enfant ou un ascendant à sa charge.

#### **PLAFONDS DE CUMUL ENTRE AAH ET REVENUS D'ACTIVITÉ EN ESAT**

<b>Situation du travailleur en ESAT</b>	<b>Plafond de cumul applicable</b>	<b>Montant du plafond</b>
Personne seule	100 % du Smic brut (base 151,7 heures par mois)	1 521,50 € par mois
Personne en couple	130 % du Smic brut	1 978 € par mois
En couple avec personne à charge	145 % du Smic brut	2 206,20 € par mois

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

En outre, pour le calcul de l'AAH, plusieurs niveaux d'abattements sont appliqués selon le niveau de la rémunération garantie perçu par l'allocataire travaillant dans un Esat.

**ABATTEMENTS SUR LES RÉMUNÉRATIONS VERSÉES PAR L'ESAT  
DANS LE CALCUL DE L'AAH**

Pourcentage d'abattement	Montant de la rémunération directe versé par l'ESAT
3,5 %	Entre 5 % et 10 % du Smic
4 %	Entre 10 % et 15 % du Smic
4,5 %	Entre 15 % et 20 % du Smic
5 %	Entre 20 % et 50 % du Smic

Source : Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 1<sup>er</sup> modifie le dernier alinéa de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale et vise à supprimer la majoration du plafond de cumul de l'AAH avec la rémunération garantie lorsque le bénéficiaire « *est marié ou vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité* ».

La majoration du plafond de cumul est toutefois maintenue lorsque le bénéficiaire a une ou plusieurs personnes à charge.

Cet article complète l'article 2 de la proposition de loi qui vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint, concubin ou partenaire lié par un Pacs dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés.

\*

\* \*

### *Article 2*

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

##### **Supprimé par la commission**

Cet article vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) tant pour apprécier le cumul des ressources avec l'AAH que le plafond de ressources qui aujourd'hui varie en fonction de la situation maritale du bénéficiaire.

L'objectif est d'individualiser le calcul de l'AAH afin de permettre aux personnes en situation de handicap de retrouver une certaine autonomie financière.

Le présent article vise à modifier l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale relatif à la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

D'une part, l'article L. 821-3 prévoit la possibilité de cumul entre les ressources personnelles de la personne en situation de handicap et, le cas échéant, celles de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité.

D'autre part, ce même article limite ce cumul de ressources par un plafond, déterminé par décret, qui varie selon que le bénéficiaire de l'AAH est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et selon qu'il a une ou plusieurs personnes à sa charge.

**Conséquences de la modification des plafonds de ressources applicables selon la situation de l'allocataire de l'AAH**

Si la personne en situation de handicap exerce une activité professionnelle, ses ressources perçues durant le trimestre de référence <sup>(1)</sup>, ne doit pas dépasser trois fois le montant de l'allocation aux adultes handicapés.

Ce plafond est majoré selon la situation matrimoniale et familiale du bénéficiaire de l'AAH.

Jusqu'au 31 octobre 2018, le plafond de ressources était doublé pour les bénéficiaires mariés et non séparés, liés par un pacte civil de solidarité ou vivant en concubinage. À compter du mois de novembre 2018, le plafond est majoré de 89 % pour les allocataires en couple.

Les plafonds de ressources applicables pour une personne isolée sont majorés de 50 % par enfant à charge.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2018, les plafonds de ressources applicables sont les suivants :

- 10 320 euros par an pour une personne seule ;
- 19 504,80 euros par an (au lieu de 20 640 euros avant le 01/11/18) pour un couple ;
- Majorés de 5 160 euros par an par enfant à charge.

Le plafond de ressources ainsi diminué a pour effet d'atténuer l'effet positif de l'augmentation du montant de l'allocation aux adultes handicapés avec la revalorisation exceptionnelle du 1<sup>er</sup> novembre 2018 portant son montant à 860 euros.

Le présent article a pour objet de supprimer, à l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, la mention des revenus du conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité.

Il vise également à supprimer la variation du plafond de ressources en fonction de la situation maritale de l'allocataire.

L'individualisation du calcul de l'allocation aux adultes handicapé, tout en améliorant la situation matérielle et financière des allocataires en couple qui bénéficieront au même titre que les autres allocataires de l'augmentation du montant de l'AAH, vise à rétablir la priorité donnée à la solidarité nationale devant la solidarité familiale.

En ce sens, cette mesure s'inscrit dans la logique de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et plus généralement de la dynamique

---

*(1) Le droit à l'AAH est examiné trimestriellement au regard des revenus perçus au cours des trois mois civils précédant la période des droits.*

d'individualisation des droits et prestations dans laquelle semble être engagée la réforme des minima sociaux <sup>(1)</sup> et de la mise en place d'une allocation de revenu unique.

### *Article 3*

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

##### **Supprimé par la commission**

Cet article prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur la situation sociale et financière des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

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.

\*

\* \*

### *Article 4*

#### **Gage**

##### **Supprimé par la commission**

Cet article vise à prévoir un mécanisme de compensation des charges pour les organismes de sécurité sociale et pour l'État, qui résulteraient de la mise en place des articles 1<sup>er</sup> et 2 de cette proposition de loi.

Le dispositif proposé repose sur une augmentation à due concurrence des droits pesant sur les tabacs mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts et qui concernent : les cigarettes, cigares, cigarillos, tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes ainsi que les autres tabacs à fumer, priser et mâcher.

\*

\* \*

---

(1) « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune », *mission confiée à M. Christophe Sirugue, rapport au Premier ministre remis en avril 2016.*



## ANNEXES

### ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

- **Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) – Mme Christine Dupuy**, directrice de la réglementation, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – Mme Cécile Tagliana**, adjointe du directeur général de la cohésion sociale et cheffe de service des politiques sociales et médico-sociales, et **M. Jean Dhérot**, adjoint au chef de bureau minima sociaux
- **Association La Vie Active – M. Guillaume Alexandre**, directeur général
- **Association des Paralysés de France (APF) – Mme Pascale Ribes**, administratrice, secrétaire d'APF France handicap, et **Mme Méliné Matossian**, chargée d'étude



**ANNEXE N° 2 :**  
**LISTE DES TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À**  
**L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI**

<b>Projet de loi</b>	<b>Dispositions en vigueur modifiées</b>	
	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
<i>Article</i> 1 <sup>er</sup>	Code de la sécurité sociale	L. 821-1
2	Code de la sécurité sociale	L. 821-3



## COMPTE RENDU DES TRAVAUX

*La commission examine 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 (n° 805) (Mme Marie-George Buffet, rapporteure), lors de sa séance du mercredi 13 février 2019 à 9 heures 30.*

[http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7266747\\_5c6431e730378.commission-des-affaires-sociales--proposition-de-loi-portant-suppression-de-la-prise-en-compte-des--13-fevrier-2019](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.7266747_5c6431e730378.commission-des-affaires-sociales--proposition-de-loi-portant-suppression-de-la-prise-en-compte-des--13-fevrier-2019)

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Mes chers collègues, nous sommes réunis cet après-midi pour examiner 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), dont la rapporteure est Mme Marie-George Buffet.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Madame la présidente, chers collègues, cela fait désormais plus d'un an que je travaille sur cette proposition de loi, qui vise à mettre fin à la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation aux adultes handicapés. Ce texte, qui traduit une revendication historique des associations de défense des droits des personnes handicapées, a reçu le soutien de plus de quatre-vingts députés cosignataires, issus de tous les groupes.

Le dépôt de cette proposition de loi a été motivé par l'urgence de répondre à la « mal vie » des bénéficiaires de l'AAH. L'urgence, c'est celle des centaines de milliers de personnes handicapées qui vivent sous le seuil de pauvreté. C'est celle des dizaines de milliers de bénéficiaires de l'AAH qui, pour subvenir à leurs besoins, se retrouvent totalement dépendants de leur conjoint ou de leur conjointe. C'est, enfin, celle des personnes qui renoncent à vivre en couple pour ne pas perdre le bénéfice de leur allocation.

Cette proposition de loi est aussi une première étape vers un système de protection sociale rénovée, où la solidarité nationale primerait enfin sur la solidarité familiale. C'est un texte résolument tourné vers l'avenir que je vous sou mets. Il s'attache à garantir le droit à l'autonomie, à l'indépendance et à la dignité de chaque individu, comme fondement d'une société humaine et moderne. Le fait d'individualiser l'AAH, cette allocation dont le versement et la fonction présentent des spécificités, nous semble être une première manière de répondre à cette aspiration, qui s'exprime toujours davantage dans notre société.

Nous sommes nombreux à avoir reçu le témoignage d'associations de défense des droits des handicapés, mais aussi de particuliers, qui nous exposent concrètement les difficultés qu'ils rencontrent et les conséquences de l'actuel mode de calcul de l'AAH. À chaque fois, c'est l'incompréhension qui domine. Permettez-moi de citer quelques-uns de ces témoignages : « Ce n'est pas mon conjoint qui est en situation de handicap, c'est moi » ; « Si je vis avec ma compagne, je n'ai plus de revenus : nous renonçons donc à vivre ensemble » ; « Je suis une charge pour mon conjoint, je ne peux pas le supporter ». Et encore : « Si, à force de rééducation, j'ai pu atteindre une autonomie dans ma vie quotidienne, comment pourrais-je obtenir une autonomie financière si cette disposition n'est pas supprimée ? Et comment dissocier l'autonomie financière d'une autonomie physique ? » Tels sont les mots qui reviennent inlassablement.

Le 11 février 2005, il y a quatorze ans, presque jour pour jour, la loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées était votée. Cette loi consacrait le principe de l'autonomie des personnes en situation de handicap, et c'est dans son prolongement que je veux inscrire la présente proposition de loi. En effet, comment peut-on envisager l'autonomie et l'inclusion des personnes en situation de handicap sans autonomie financière ? C'est une négation des besoins propres de l'individu.

Je voudrais rappeler quelques chiffres. Quinze ans après cette loi fondatrice, qu'il nous appartient aujourd'hui de renforcer, la précarité des personnes en situation de handicap demeure particulièrement importante dans notre pays. Sur les 9 millions de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, on compte 1 million de personnes handicapées : elles sont particulièrement exposées au risque de la précarisation. Le Conseil économique, social et environnemental souligne que ces personnes connaissent d'importantes difficultés d'accès à l'emploi, puis de maintien dans l'emploi et, d'après les données de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), seuls 20 % des bénéficiaires de l'AAH ont un emploi.

Les personnes en situation de handicap sont aussi davantage concernées par le chômage, puisqu'elles y restent deux cents jours de plus, en moyenne, que le reste de la population. Le fait d'être handicapé expose ainsi davantage à la pauvreté et aux bas niveaux de vie. D'après l'Observatoire des inégalités, le taux de pauvreté parmi les personnes handicapées est nettement supérieur à celui du reste de la population. Vous trouverez tous ces éléments dans le rapport. Il m'est souvent rétorqué, et je crains que ce ne soit une nouvelle fois le cas aujourd'hui, que l'AAH a été conçue comme une allocation de solidarité et, qu'à ce titre, elle doit prendre en compte les revenus du conjoint.

Il y aurait donc une sorte de fatalité, ou d'horizon indépassable, malgré la précarité dans laquelle se trouvent les bénéficiaires de l'AAH. Nous ne pouvons plus fonctionner avec ces schémas préétablis, dans lesquels telle allocation relèverait nécessairement de telle catégorie, en vertu d'une sorte de loi naturelle. C'est à la loi de décider, et rien ne s'oppose à ce que nous imaginions un système

*ad hoc* pour l'AAH – dont le versement présente déjà certaines spécificités. Les obstacles administratifs, quant à eux, peuvent aisément être surmontés. Il convient de dépasser l'opposition stérile entre allocation de solidarité et allocation de compensation : créons une allocation de solidarité spécifique.

L'AAH vise à compenser le fait qu'une personne, du fait même de son handicap, n'est pas en mesure de tirer des revenus suffisants de son activité. Elle ne répond pas du tout à la même logique que le revenu de solidarité active (RSA), qui est conçu comme une aide temporaire en vue de l'insertion sur le marché du travail. C'est pour cette raison que des associations comme l'APF France handicap ou La Vie Active contestent le fait que l'AAH soit un minimum social.

On me rétorque aussi, et cet argument est clairement énoncé dans l'exposé sommaire des amendements de suppression présentés par la majorité, que le mode de versement de l'AAH est plus « avantageux » que celui des autres minima sociaux. Mais ce mode de calcul, qualifié à tort d'avantageux, se justifie tout simplement par les frais inhérents au handicap, qui font considérablement augmenter le coût de la vie, et ce d'autant plus que le complément de ressources de l'AAH a été supprimé par la loi de finances pour 2019. L'AAH n'est pas plus avantageuse que les autres aides, quand on tient compte de la spécificité des bénéficiaires. J'insiste sur cette spécificité : lorsque vous êtes reconnu handicapé à 80 %, votre situation est généralement durable, et 85 % des demandes d'AAH font l'objet d'un renouvellement.

Je veux réfuter dès à présent l'argument selon lequel l'augmentation du montant de l'AAH décidée par le Gouvernement – elle est passée à 860 euros et atteindra 900 euros cette année – serait la réponse au problème que je soulève aujourd'hui. En effet, dans le même temps, ces augmentations sont ou seront neutralisées, pour certains bénéficiaires, par les modifications apportées aux critères d'attribution de l'AAH. Le plafond, pour un bénéficiaire en couple, est aujourd'hui de 19 504,80 euros par an, alors qu'il aurait été de 20 640 euros au 1<sup>er</sup> novembre 2018. Cette baisse du plafond, qui va se poursuivre, annihile les effets de l'augmentation du montant de l'AAH décidée par le Gouvernement pour les bénéficiaires en couple. Ce sont donc plus de 100 000 bénéficiaires en couple, ceux qui ont déjà atteint le plafond, qui se voient exclus de cette revalorisation.

Il y a donc quelque chose de paradoxal à utiliser l'argument de la revalorisation comme réponse à cette proposition de loi. En effet, la prise en compte des revenus du conjoint et la baisse du plafond des revenus du conjoint neutralisent totalement cette augmentation pour nombre de personnes en couple. On peut certes se féliciter de cette revalorisation, même si elle maintient l'AAH largement en dessous du seuil de pauvreté, mais je veux, à travers cette proposition de loi, la rendre réelle pour tous les bénéficiaires. Je précise que le coût de ma proposition serait de 360 millions d'euros : c'est peu au regard de ses conséquences bénéfiques pour nombre de personnes touchées par le handicap.

Comme je l'exposais en préambule, le mode de calcul de l'allocation aux adultes handicapés a quelque chose d'archaïque, puisqu'il fait primer la solidarité familiale sur la solidarité nationale. Les structures de la société ont changé, le noyau familial n'a plus la même fonction sociale et, progressivement, les individus ont créé des solidarités et des liens d'interdépendance au-delà de la famille. C'est l'une des caractéristiques de la société moderne, comme le soulignait déjà Émile Durkheim il y a plus d'un siècle, en décrivant le passage d'une solidarité mécanique à une solidarité organique.

Répondre à cette demande d'individualisation des droits, voilà l'autre moteur de cette proposition de loi. Elle est simple, mais elle peut changer la vie de dizaine de milliers de nos concitoyennes et de nos concitoyens. Elle enverrait un signal fort aux personnes en situation de handicap. Deux alinéas modifiés dans deux articles, un décret gouvernemental adaptant le plafond pour que personne n'y perde et une administration mobilisée permettront aux bénéficiaires de l'AAH de vivre en couple en toute tranquillité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

Cette proposition de loi pourrait être la première étape de la refonte des prestations sociales qui s'engage dans notre pays, en vue de les moderniser et, je l'espère, de les rendre plus justes. Ce texte, pour moi, est résolument tourné vers l'avenir avec, en perspective, le futur revenu universel d'activité – même si la fusion des aides ne doit pas masquer les spécificités et les besoins de chacune et de chacun. Nous devons nous attacher à faire de l'AAH un véritable revenu minimum d'existence.

Je veux conclure mon propos en évoquant la suite qui sera donnée à l'examen de ce texte en séance publique. Les associations nous regardent et nos travaux seront relayés. Deux options s'offrent à nous.

La première, c'est de débattre et d'amender le texte, article après article : l'article 1<sup>er</sup>, qui concerne les travailleurs en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) ; l'article 2, qui pose le principe de l'individualisation de l'AAH ; l'article 3, enfin, qui demande un rapport sur la situation sociale des personnes handicapées.

La seconde option, c'est la motion, celle qui coupe court au débat, celle qui empêche l'examen des articles. L'effet en serait désastreux et j'espère que, dans l'hémicycle, la chance sera donnée au débat et à la réflexion, afin de répondre aux attentes des personnes en situation de handicap qui vivent en couple aujourd'hui.

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes, en commençant par celui de La République en Marche.

**Mme Christine Cloarec.** Madame Marie-George Buffet, vous dites vouloir, avec cette proposition de loi, rétablir le véritable sens de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Permettez-moi de rappeler ce qu'elle est.

L'allocation aux adultes handicapés fait partie des minima sociaux : elle est une garantie de ressources, ou un RSA amélioré, adapté aux personnes en situation de handicap. C'est un élément déterminant de la solidarité nationale, ce qui justifie qu'elle soit supportée par le budget de l'État. La solidarité nationale s'articule légitimement avec les solidarités familiales, notamment la solidarité entre époux, reconnue par le droit civil. L'AAH est conçue de façon familiarisée et différentielle : il existe de nombreuses règles de cumul et d'abattement favorables au bénéficiaire. Le montant de l'AHH, enfin, est plus élevé que celui des autres minima sociaux.

Le Gouvernement a revalorisé de 11 % l'AAH par rapport à son montant au début du quinquennat : cela représente un investissement de 2 milliards d'euros cumulés d'ici à 2022. Cette allocation n'a pas vocation à compenser le handicap. Cette mission de compensation incombe, depuis la loi de 2005, à la prestation de compensation du handicap (PCH), qui est versée par les départements et concerne plus de 335 000 bénéficiaires. La prestation de compensation du handicap est personnalisée, modulable en fonction des besoins et calculée sans conditions de ressources. Elle consiste à rembourser les dépenses liées à la perte d'autonomie, qui sont à 90 %, aujourd'hui, des aides humaines.

Les personnes en situation de handicap souhaitent vivre avec et comme les autres et nous partageons toutes et tous la volonté de faire mieux pour elles. Il nous faut donc continuer, de manière transversale, à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de handicap, au travers des politiques dites de droit commun. C'est le sens de notre engagement pour une société inclusive. L'évolution des règles doit se concevoir globalement, en articulation avec les chantiers relatifs au revenu universel d'activité et à l'amélioration de la PCH.

Permettez-moi toutefois de valoriser quelques mesures déjà opérantes. À la suite du rapport de MM. Adrien Taquet et Jean-François Serres, et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, toutes les personnes dont le handicap n'est pas susceptible d'évoluer favorablement se voient reconnaître leurs droits à vie, notamment le versement de l'AAH. L'adoption récente de plusieurs textes d'initiative parlementaire a par ailleurs permis d'améliorer le statut des aidants, en introduisant par exemple le don de jours de repos et la reconnaissance des proches aidants. Je songe, enfin, à l'engagement du Gouvernement de financer par la solidarité nationale le congé de proche aidant dans le futur projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

L'accompagnement des personnes en situation de handicap est un sujet majeur, que nous traitons avec exigence et cohérence. Pour toutes ces raisons, le groupe La République en Marche est défavorable à cette proposition de loi.

**Mme Josiane Corneloup.** Cette proposition de loi vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés. Actuellement, plus de 205 000 couples sont concernés par cette mesure.

Le handicap, on ne le choisit pas, on le subit au quotidien dans sa vie : chaque jour est une bataille pour trouver un logement adapté, un emploi, une formation qualifiante. L'individualisation de l'allocation aux adultes handicapés mobilise les personnes concernées et les associations depuis de nombreuses années : c'est une question cruciale. Alors que le principe de cette allocation est de garantir l'autonomie des adultes en situation de handicap, la règle du versement dégressif crée, de fait, une dépendance financière entre les conjoints, puisqu'à partir de 1 126 euros de revenus pour le conjoint du bénéficiaire, l'AAH est dégressive, et qu'elle est même supprimée si les revenus du conjoint sont supérieurs à 2 169 euros par mois.

De plus, bien que l'AAH ait augmenté en 2018 et qu'elle doive encore augmenter en 2019, cette augmentation ne bénéficiera pas aux allocataires vivant en couple. Avant le 1<sup>er</sup> novembre 2018, ceux-ci pouvaient profiter de la revalorisation de l'AAH si leurs ressources et celles de leur conjoint, telles que prises en compte par les caisses d'allocations familiales, ne dépassaient pas 1 620 euros par mois, soit deux fois le montant maximal de l'AAH. À la fin de l'année 2019, du fait de la revalorisation, ce plafond aurait dû grimper à 1 800 euros, mais il sera gelé à 1 620 euros, parce que le coefficient multiplicateur sera abaissé de 2 à 1,8.

S'il est vrai que personne ne verra son AAH diminuer, il est vrai aussi qu'aucune hausse n'interviendra pour les personnes en couple dont les ressources dépassent le plafond de 1 620 euros. Autrement dit, en revalorisant l'AAH, le Gouvernement va mécaniquement faire atteindre un plafond à de nombreuses personnes, ce qui empêchera toute revalorisation future. Ce n'est que l'un des nombreux tours de passe-passe budgétaires du Gouvernement. Je songe aussi à l'alignement du complément de ressources – 179 euros – sur le montant de la majoration pour la vie autonome – 104 euros –, ce qui représente une baisse de revenus de 75 euros, au motif que la coexistence de ces deux dispositifs nuirait à la lisibilité des droits.

Le groupe Les Républicains demeure profondément attaché à la famille et à la notion de foyer et estime que le cas des personnes en situation de handicap nécessite une considération particulière. Aujourd'hui, plus d'un million de Françaises et de Français sont dans une situation de handicap qui ne leur permet pas d'accéder à l'emploi. L'AAH n'est donc pas une simple aide de l'État : il s'agit d'une réelle compensation liée au handicap. Nous voterons pour ce texte, car nous ne pouvons pas accepter que des personnes déjà dépendantes physiquement le soient aussi financièrement.

**M. Brahim Hammouche.** La proposition de loi qui nous est présentée aujourd'hui traite d'une question qui est chère à l'ensemble des membres de cette commission, et qui est une priorité de cette législature, à savoir le handicap. Plus précisément, nous sommes invités à nous prononcer sur la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH. Nous comprenons

bien l'objectif de ce texte : apporter une flexibilité dans le calcul de l'allocation pour accroître l'autonomie financière des bénéficiaires vivant en couple.

Permettre aux personnes en situation de handicap de bénéficier de ressources suffisantes pour vivre décemment est évidemment une priorité. C'est à ce titre que nous avons voté l'augmentation de l'AAH lors de l'examen des deux derniers PLFSS, conformément aux annonces du Président de la République : au mois de novembre, l'AAH atteindra ainsi 900 euros par mois. Ce ne sera pas le cas pour tous ses bénéficiaires, puisque cette allocation est un minimum social, qui relève d'une logique solidariste, différentielle et familiarisée : c'est la philosophie même du modèle social français. L'AAH ne répond pas à une logique d'indemnisation individualisée ou de compensation financière – c'est le rôle de la prestation de compensation du handicap, créée, en 2005.

Profondément attaché au principe de la solidarité familiale, notamment entre époux ou concubins, le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés ne pourra pas voter en faveur de ce texte, qui transige avec ce principe fondamental. Pourquoi ne pas plutôt nous pencher sur la question des plafonds actuellement en vigueur ? En outre, dans la perspective de la réforme visant à créer le revenu universel d'activité, la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées, Mme Sophie Cluzel, a confirmé que l'AAH ferait partie de la refonte des minima sociaux. Notre groupe s'impliquera pour que le nouveau système soit encore mieux adapté aux personnes handicapées. À une solidarité seulement « mécanique » ou principalement « organique », pour reprendre les termes de Mme la rapporteure, nous préférons une approche essentiellement systémique et familiale.

**Mme Gisèle Biémouret.** La réforme des règles de cumul des revenus du conjoint pour les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés est la question qui arrive en tête des revendications relatives au handicap dans le grand débat national. Cela prouve qu'elle est ressentie comme une injustice par nos concitoyens en situation de handicap.

Quoi que l'on en dise, l'AAH n'est pas une prestation sociale comme une autre, car elle concerne des personnes qui ne peuvent pas ou plus travailler, en raison d'un handicap ou d'une maladie invalidante. Dès lors qu'elle est attribuée sous conditions de ressources, l'AAH place son bénéficiaire dans une relation de dépendance financière et sociale aggravée, ce qui peut porter atteinte à sa dignité.

Ce n'est pas la première fois que notre commission travaille sur ce sujet et je souhaite remercier Mme Marie-George Buffet et nos collègues du groupe de la Gauche démocrate et républicaine d'avoir pris à nouveau l'initiative de déposer cette proposition de loi. Au nom du groupe Socialistes et apparentés, dont plusieurs membres sont cosignataires, je tiens à réaffirmer notre soutien à ce texte, qui vise à supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'AAH.

Malgré l'importance de cette question, le groupe majoritaire a choisi, une fois encore, la tactique qui consiste à vider une proposition de loi de sa substance, en déposant quatre amendements tendant à supprimer les quatre articles de ce texte transpartisan. Cette attitude, qui consiste à rester sourds aux besoins de nos concitoyens, s'inscrit dans la lignée des déclarations ahurissantes que Mme Sophie Cluzel a faites au sujet du grand débat lors de son interview vendredi dernier sur LCI.

Nous constatons une tendance de ce gouvernement à opérer, dans le domaine du handicap, un glissement de la solidarité nationale vers la solidarité familiale, que la revalorisation de l'AAH ne suffit pas à cacher. Nous aurons l'occasion d'y revenir en séance. Le groupe Socialistes et apparentés votera cette proposition de loi.

**Mme Agnès Firmin Le Bodo.** Nous soutenons cette proposition de loi, qui a été cosignée par plusieurs membres de notre groupe, et dont nous partageons la philosophie et la finalité. Lors de l'examen de la proposition de loi sur la prestation de compensation du handicap, dans le cadre de la niche parlementaire du groupe du Mouvement démocrate et apparentés du mois de mai 2018, le groupe UDI, Agir et Indépendants a défendu cette mesure de justice, en cohérence avec son engagement pour une société toujours plus inclusive.

En l'état, la prise en compte des ressources du conjoint dans le plafond de versement de l'allocation aux adultes handicapés revient à instaurer une relation de dépendance de la personne en situation de handicap vis-à-vis de son conjoint ou de sa conjointe. Elle conduit en pratique à créer une situation de minorité au sein du couple. Il s'agit bien d'une triple peine, puisqu'aux problèmes de santé liés au handicap s'ajoutent les problèmes d'argent, ce qui met parfois les couples en péril, sans parler des cas malheureux de violences. Selon une étude menée par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales en 2016, les femmes handicapées sont les premières victimes de violences physiques et sexuelles au sein du couple.

À l'heure où le Gouvernement s'est engagé dans un grand débat visant à rassembler les Français, il est tout à fait significatif que la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint soit l'une des principales demandes formulées dans les contributions de nos concitoyens concernant le handicap. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que l'AAH n'est pas un minimum social comme les autres. En effet, contrairement à celle des bénéficiaires du revenu de solidarité active, la situation des personnes handicapées est généralement irréversible.

Nous avons salué les revalorisations successives du montant de l'AAH décidées par le Gouvernement : cette allocation, qui s'élève à 860 euros depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2018, atteindra 900 euros à la fin de cette année. Mais pourquoi ces revalorisations doivent-elles s'accompagner de mesures purement budgétaires de resserrement des conditions d'attribution pour les couples ? Cette décision est tout

à fait contradictoire avec les orientations visant à leur permettre de mener une vie normale.

Alors que vont s'engager les travaux sur le revenu universel d'activité, nous appelons à une réflexion de fond sur les mécanismes d'attribution des prestations liées au handicap. Nos débats actuels au sujet de l'AAH sont dus à une absence de clarification quant aux priorités de nos politiques. Souhaitons-nous que l'AAH demeure un minimum social garanti ? Ou bien doit-elle, au contraire, s'inscrire dans la lignée de la prestation de compensation du handicap, dans une logique de droit à compensation du handicap ? En attendant de clarifier ce point, nous voterons cette proposition de loi.

**M. Adrien Quatennens.** Le handicap devait être une priorité du quinquennat, mais le Président de la République ne nous semble pas répondre aux attentes légitimes des personnes en situation de handicap. Depuis le début du quinquennat, plusieurs coups ont été portés aux personnes en situation de handicap : je pense par exemple à l'article 64 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), loi de libéralisation du secteur du logement, qui prévoit que ce ne sont plus 100 %, mais seulement 20 % des logements neufs qui seront désormais accessibles aux personnes en situation de handicap. Ce sont néanmoins la revalorisation des pensions d'invalidité à un niveau inférieur à l'inflation et la suppression des compléments de ressources des personnes les plus sévèrement touchées qui ont porté le coup le plus terrible aux revenus de ces personnes.

La très timide revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés n'est pas à la hauteur des besoins et ne compense pas ces mauvais coups. La colère légitime des personnes en situation de handicap s'est d'ailleurs exprimée à plusieurs reprises ces dernières semaines, y compris au sein du mouvement des « gilets jaunes ». À chaque fois, une revendication claire est exprimée : la suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'AAH. C'est l'objet même de cette proposition de loi déposée par notre collègue Marie-George Buffet, que je veux saluer, et que le groupe La France insoumise soutient évidemment. À l'heure où les Françaises et les Français se battent pour plus de justice sociale, cette proposition de loi est nécessaire pour toutes les personnes en situation de handicap et bénéficiaires de l'AAH.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la présente proposition de loi, la prise en compte des ressources du conjoint crée des difficultés morales et financières contraires au principe même d'allocation, puisque l'allocation doit garantir l'autonomie du bénéficiaire, et non entretenir sa dépendance financière vis-à-vis de son partenaire. On estime que 80 % des personnes en situation de handicap ont de réelles difficultés à mener une vie décente. Nous soutiendrons aussi la demande de remise d'un rapport précis sur la situation économique et sociale des bénéficiaires de l'AAH : il n'est pas tolérable que ces 2 millions de Français vivent sous le seuil de pauvreté, et c'est pourquoi nous estimons qu'il est nécessaire de revaloriser l'AAH au-dessus du seuil de pauvreté.

**M. Pierre Dharréville.** Vous ne serez pas surpris que je commence par féliciter Marie-George Buffet pour son travail et pour la ténacité dont elle fait preuve pour avancer sur ce dossier.

L'allocation aux adultes handicapés devrait être considérée comme un droit individuel. Or le fait de prendre en compte les revenus du conjoint porte atteinte à ce principe. Cette allocation devrait également garantir pleinement l'autonomie de ses bénéficiaires. Or le mécanisme actuel, que nous critiquons, a au contraire pour effet de ne pas la garantir totalement, puisqu'il entretient un lien de dépendance vis-à-vis du conjoint. Au-delà de toutes les critiques que l'on pourrait formuler sur le niveau de l'AAH, sur les mécanismes qui la régissent et sur le fait qu'il s'agit d'un dispositif « bas de plafond », nous entendons nous concentrer ici sur la prise en compte des revenus du conjoint.

Il s'agit pour nous d'une question de dignité, car cela crée un déséquilibre au sein du couple, qui peut aller jusqu'à altérer la relation conjugale. Le fait d'invoquer la solidarité familiale nous semble être une manière de justifier une forme de démission de l'État. Le dispositif actuel ne peut pas perdurer. Y mettre fin serait un geste fort, qui répondrait à une revendication essentielle des associations et des personnes en situation de handicap. Vous avez déposé quatre amendements, tendant à supprimer les quatre articles de cette proposition de loi. J'ose espérer que vous ne l'avez fait que par précaution et que les arguments de Marie-George Buffet vous auront convaincus d'adopter cette proposition de loi.

**Mme Jeanine Dubié.** La suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation adulte handicapé est demandée depuis très longtemps par les associations. C'est même l'une des revendications qui ont été exprimées dans le cadre du Grand débat. Je veux donc vous remercier, madame la rapporteure, pour votre persévérance et la conviction avec laquelle vous défendez cette mesure.

Comment peut-on vous opposer qu'il n'y a pas lieu de revenir sur la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH, au motif que la compensation de la perte d'autonomie est assurée par la prestation de compensation du handicap (PCH) ? C'est un abus ! Il ne faut pas tout mélanger : cette prestation est destinée à aider les allocataires à accomplir les actes de la vie quotidienne, en leur permettant de recourir à une aide humaine ou technique. Ainsi, on peut percevoir l'AAH sans bénéficier pour autant de la PCH. C'est le cas, notamment, des personnes souffrant de pathologies mentales qui sont autonomes dans les actes de la vie quotidienne mais qui ne sont pas capables d'exercer une activité professionnelle. L'AAH sert à compenser cette impossibilité de travailler.

Certes, elle a été revalorisée et son montant porté à 900 euros par mois, mais la prise en compte des revenus du conjoint doit absolument évoluer. Je rappelle en effet qu'à partir d'un revenu de 1 126 euros par mois, l'allocation devient dégressive et qu'elle est supprimée si ce revenu est supérieur à 2 200 euros

mensuels. Or, j'estime que l'indépendance des personnes en situation de handicap doit être également financière ; c'est une question de dignité et d'autonomie. C'est pourquoi j'ai cosigné cette proposition de loi. Bien entendu, nous pouvons discuter des modalités : peut-être faut-il, par souci de justice sociale, fixer un plafond pour le revenu du conjoint. Mais, sur le fond, le groupe Liberté et Territoires estime que nous devons, aujourd'hui, avancer sur ce sujet.

**Mme Isabelle Valentin.** Madame la rapporteure, je vous remercie, au nom du groupe Les Républicains, pour votre travail et votre analyse du dispositif actuel de l'AAH. Il est vrai qu'une prise en compte beaucoup plus sérieuse du handicap dans la vie quotidienne figure parmi les doléances exprimées par nos concitoyens dans nos circonscriptions. Le handicap n'est pas choisi, il est subi, et l'allocation aux adultes handicapés est une importante garantie de ressources pour les personnes souffrant d'un certain degré d'incapacité due à un handicap ou à une maladie chronique, dont elle complète les éventuels autres revenus. Ce n'est pas un luxe, c'est une pension vitale pour ces personnes qui voient, depuis de trop nombreuses années, leur pouvoir d'achat baisser.

La prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de cette allocation crée de nombreuses difficultés, morales et financières. Elle est, de surcroît, contraire au principe même de l'allocation, qui est de garantir l'autonomie du bénéficiaire. C'est une question de dignité. En prenant en compte les ressources du conjoint, on crée une relation de dépendance financière et morale entre l'allocataire et son partenaire, alors que cette allocation devrait, au contraire, permettre son émancipation et contribuer à son autonomie dans la vie quotidienne. Il convient donc de l'individualiser.

Concrètement, de nos jours, si un bénéficiaire est en couple avec une personne qui touche au moins 1 126 euros par mois, l'allocation diminue, et elle disparaît purement et simplement si le conjoint gagne 2 200 euros par mois. Ainsi, beaucoup de personnes en situation de handicap renoncent au mariage ou au PACS pour ne pas perdre leur AAH, ce qui est parfaitement injuste. En Haute-Loire, j'ai rencontré un homme, marié et père de trois enfants, qui a dû arrêter son activité de commerçant du fait d'une maladie qui l'a rendu totalement et définitivement invalide. Il vit désormais avec une AAH de 636 euros, alors qu'il pourrait percevoir une pension de 800 euros si les revenus de sa conjointe n'étaient pas pris en compte. Cet homme est moralement très affecté par cette situation.

Oui aux économies – elles sont essentielles –, mais ne les faisons pas sur le dos des plus fragiles, notamment de ceux qui souffrent d'un handicap et qui se retrouvent, du fait de ce dispositif, dans une situation intenable !

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Merci, mes chers collègues, pour vos interventions. Lorsque nous les avons auditionnés, les responsables de l'Association des paralysés de France nous ont fait part de leur émotion car ils venaient d'apprendre qu'un questionnaire avait été adressé aux familles d'adultes

handicapés afin qu’elles fassent connaître les revenus des parents de l’allocataire. Ce courrier a fait souffler un vent de panique parmi les intéressés, qui ont pensé que, désormais, le montant de l’allocation dépendrait également des ressources de leurs parents, quand bien même ils ne vivraient pas chez eux. Ainsi, l’Association des paralysés de France se demande si nous ne serions pas en train de glisser petit à petit d’une solidarité nationale vers une solidarité familiale.

Dans leurs témoignages, les personnes adultes handicapées s’inquiètent, bien entendu, de voir leur allocation baisser à cause de l’application des nouveaux coefficients multiplicateurs, mais ils nous parlent surtout de leur autonomie, de leur indépendance, de leur dignité. Imaginez que vous soyez un adulte en couple, et que le montant de votre allocation dépende du salaire de votre conjoint ! Alors que toute la loi de 2005 était fondée sur l’idée d’autonomie, sur la mobilité – même si on est loin d’avoir fait tout ce qu’il faut dans ce domaine –, sur l’accès au travail et aux études, on refuse d’en finir avec la dépendance de l’adulte handicapé vis-à-vis de son conjoint ou de sa conjointe. C’est sur ce point qu’il faut bouger !

Je sais bien qu’une réflexion est en cours sur la refonte de l’ensemble des minima sociaux, et nous en discuterons lorsque nous aurons des éléments d’information sur cette réforme. Mais la mesure dont nous discutons est urgente. Certes, on a annoncé l’augmentation de l’AAH, dont le montant a été porté de 860 euros à 900 euros. Mais les gens ont fait leurs calculs et ils se sont aperçus que les conditions d’attribution avaient été modifiées, de sorte que certains d’entre eux ne bénéficieront pas de cette majoration.

Encore une fois, il nous faut répondre dans l’urgence à cette situation. Au-delà de la question financière, il y va, je l’ai dit, de la dignité des individus touchés par le handicap. Ils veulent être autonomes et ils doivent, pour cela, avoir leurs propres ressources.

*La commission en vient à l’examen des articles de la proposition de loi.*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Suppression de la majoration du plafond de cumul de l’AAH et de la rémunération garantie en ESAT lorsque le bénéficiaire est en couple**

*La commission examine l’amendement AS4 de Mme Christine Cloarec.*

**Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel.** Mes chers collègues, je comprends d’autant mieux les interrogations suscitées par les conditions d’attribution de l’AAH que nous sommes très souvent interrogés à ce sujet, notamment à propos de son calcul alambiqué et de son régime dérogatoire. Cependant, l’AAH est avantageuse, car le coefficient multiplicateur du plafond de ressources qui lui est appliqué est de 1,9, après un abattement de 20 % sur les revenus du conjoint, alors que celui qui est appliqué aux minima sociaux est de 1,5.

Je comprends également les difficultés particulières qu'éprouvent les personnes en situation de handicap pour accéder à l'emploi. C'est pourquoi nous agissons en faveur d'une inclusion positive.

Je comprends enfin qu'on s'interroge sur l'égalité des chances. Cependant, la loi de 2005 a répondu à ces interrogations en créant la prestation compensatoire du handicap, que nous devons rendre plus équitable sur l'ensemble du territoire – c'est l'un des cinq piliers de la Conférence nationale du handicap (CNH).

Je comprends toutes ces interrogations, mais je ne comprends pas, madame la rapporteure, la réponse que vous proposez d'y apporter. En effet, l'AAH est un minimum social, et non un revenu. Il s'agit d'une aide sociale, payée par la solidarité nationale, pour les personnes en situation de précarité ; elle relève de notre pacte social. Peut-on sincèrement envisager de porter atteinte à ce pacte, qui permet de lutter contre la précarité ?

J'ajoute que sortir l'AAH du droit commun des aides irait à l'encontre de la politique d'inclusion sociale des personnes en situation de handicap. Or, nous faisons le pari, que vous jugerez peut-être trop ambitieux, de l'emploi et de la formation de ces personnes ; nous voulons favoriser leur inclusion plutôt que de les enfermer dans les minima sociaux.

Nous soutenons notre pacte social, et nous voterons cet amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Vous comprendrez que je sois défavorable à votre amendement. L'article 1<sup>er</sup>, je le rappelle, porte sur l'allocation aux adultes handicapés travaillant dans des établissements et des services d'aide par le travail et vise à supprimer la majoration du plafond lorsque le bénéficiaire est marié, vit en concubinage ou est lié par un pacte civil de solidarité.

Je ne peux pas vous laisser dire, chère collègue, que l'AAH est « avantageuse ». Parce que la situation de handicap est le plus souvent durable, il est logique que le coefficient multiplicateur qui lui est appliqué soit de 1,9 et non de 1,5 : il ne s'agit pas d'une allocation de réinsertion. Si les dispositifs d'accompagnement sont nécessaires pour que les personnes handicapées aient accès à l'école puis à l'université et au travail, il ne faut pas oublier que certaines d'entre elles souffrent d'un handicap tel qu'elles ne peuvent pas avoir accès à l'emploi. On ne peut donc pas se contenter de répondre qu'il faut favoriser leur entrée dans l'emploi. Le handicap crée une situation spécifique qui requiert une forme spécifique de solidarité. Ces personnes doivent bénéficier d'une allocation spécifique, liée au caractère durable de leur handicap.

**M. François Ruffin.** Tout d'abord, d'un point de vue démocratique, je suis contre ces amendements de suppression de l'article qui interdisent l'examen des autres amendements et la discussion du texte au fond.

Ensuite, la proposition de loi de Marie-George Buffet et du groupe GDR vise, en définitive, à poursuivre le vaste plan de sécurité sociale lancé par Ambroise Croizat après-guerre pour couvrir les risques liés à la vieillesse, à la maladie et aux accidents du travail. Il est en effet évident que ce système doit désormais être étendu au handicap pour assurer, au-delà de leur survie, l'autonomie, l'indépendance et la dignité des personnes concernées.

Ces derniers temps, j'ai été frappé, lorsque je me suis baladé sur les ronds-points, par la présence, parmi les « gilets jaunes », de handicapés qui ont trouvé, dans ce mouvement, l'occasion de s'exprimer, de sortir de l'anonymat et de réclamer la dignité. Je me souviens, par exemple, d'avoir rencontré, sur un rond-point de Montpellier, une dame, Natacha, qui, n'ayant pas les moyens de s'occuper correctement de ses enfants, avait été amenée à les placer et qui, malheureusement, faisait les poubelles. C'est contre cela que nous devons lutter ! Nous avons reçu un paquet de témoignages, de courriers, dans lesquels les gens, qui veulent pouvoir vivre décemment, nous disent combien ils se sentent incompris. Parce que leur conjoint a eu une augmentation de salaire, on vient leur gratter une partie de leur allocation, quand on ne leur réclame pas en plus le remboursement d'un trop-perçu. Tout cela suscite de nombreuses interrogations. La moindre des choses serait donc qu'on puisse examiner le texte et l'ensemble des amendements.

**Mme Jeanine Dubié.** Je voudrais dire à Mme Fontaine-Domeizel que, si nous sommes tant attachés à ce texte, c'est parce qu'il y va de la dignité et de l'autonomie de ces personnes. Le Gouvernement et la majorité ne peuvent pas proclamer en permanence leur volonté d'améliorer les droits et l'inclusion des personnes en situation de handicap et empêcher une personne mariée ou en couple d'être autonome. La situation est parfois absurde : certaines personnes en situation de handicap renoncent à se marier ; d'autres, qui vivent des situations difficiles renoncent à se séparer de leur conjoint parce qu'elles ne peuvent pas se le permettre. On touche là à la dignité de la personne, à son autonomie. Il est de notre devoir de permettre à une personne affectée par un handicap de vivre seule.

**M. Pierre Dharréville.** Il nous faut en effet poursuivre ce débat. La pingrerie qui consiste à diminuer, voire supprimer, une aide parce que son bénéficiaire est en couple, est vécue comme une humiliation supplémentaire par les personnes concernées. On ne peut pas laisser perdurer un tel système. Vous avez dit, madame Fontaine-Domeizel, que l'AAH était « avantageuse ». Allez donc expliquer cela à ceux qui la touchent ! On ne peut pas envisager les choses ainsi ; ce n'est pas défendable. Ce dispositif interfère dans la vie affective des personnes, nous en avons de multiples témoignages. Il faut prendre en compte la particularité de cette situation. Encore une fois, il n'y a pas lieu de faire perdurer ce dispositif.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> est **supprimé** et l'amendement AS1 de la rapporteure **tombe**.*

## *Article 2*

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

*La commission examine l'amendement AS2 de Mme Christine Cloarec.*

**Mme Martine Wonner.** Cela a déjà été dit, mais il faut le répéter : nous sommes tous préoccupés par la fragilité des personnes en situation de handicap, mais nous n'avons pas la même approche que vous, chers collègues de l'opposition. Je me permets d'insister une fois de plus sur le fait que l'allocation aux adultes handicapés garantit un minimum social : c'est l'équivalent du RSA pour une personne en situation de handicap. C'est la fameuse PCH qui a vocation à compenser le handicap. Parce que l'AAH est un minimum social équivalent à un revenu, les règles de son calcul, et donc de son plafonnement, ne peuvent exclure le critère du foyer fiscal, et donc la prise en compte des revenus du conjoint ; c'est le droit commun.

J'ai néanmoins relevé une petite fragilité dans le dispositif actuel. En effet, il y a trois semaines, nous avons auditionné M. Denormandie et Mme Cornu-Pauchet, qui nous ont indiqué qu'en cas d'hospitalisation longue, les bénéficiaires de l'AAH perdaient près de 70 % du montant de leur allocation. Il serait donc judicieux que nous nous penchions sur cette question, car les charges de ces personnes demeurent. Qui plus est, on sait que la prise en charge sanitaire d'une personne en situation de handicap peut être particulièrement longue.

Si cette proposition de loi a le mérite de mettre en lumière la nécessité de faire évoluer la réglementation, il convient de préciser que cette évolution est déjà au cœur des priorités du Gouvernement. L'article 2 devrait, me semble-t-il, concerner la PCH, que j'évoquais à l'instant et dont l'attribution varie très souvent, hélas ! d'un département à l'autre. C'est pourquoi cet amendement vise à supprimer cet article.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Chère collègue, si l'on dit que l'AAH est un minimum social au même titre que le RSA, on nie complètement la spécificité du handicap, notamment son caractère durable et ses conséquences. Il faut sortir de ce raisonnement et faire de l'AAH une allocation de solidarité spécifique. On ne peut pas la comparer à une allocation de réinsertion, d'accompagnement, qui a pour objet de sortir la personne d'une situation de grande fragilité et de grande pauvreté. Lorsque vous avez un handicap à vie, la question ne se pose pas de la même façon : que vous le vouliez ou non, cette allocation est la seule ressource dont vous pourrez disposer pendant de très nombreuses années. C'est pourquoi la question de l'autonomie et de l'indépendance de la personne est si importante.

Quant à la question de l'hospitalisation, s'il s'agit bien d'une fragilité de ma proposition, amendez-la, chère collègue : je serais très satisfaite d'examiner votre amendement.

**Mme Christine Cloarec.** Je suis entièrement d'accord avec vous, madame la rapporteure. C'est précisément la raison pour laquelle la concertation qui va s'ouvrir autour du revenu universel d'activité prendra en compte ces spécificités. Du reste, lorsque nous avons rendu notre rapport sur la juste prestation, Julien Damon et moi avons évoqué une allocation sociale unique, tout en soulignant la spécificité de l'AAH et de l'Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Attendons donc les résultats de cette concertation : je crois que, sans prendre forcément le même chemin, nous parviendrons à la même conclusion.

**M. François Ruffin.** Je regrette de nouveau que les seuls amendements déposés par la majorité visent à supprimer chacun des articles de la proposition de loi plutôt qu'à les modifier ou à nous permettre de trouver ensemble une solution pour que les personnes handicapées vivent mieux. Je tiens tout de même à signaler que les groupes de l'opposition – GDR, La France insoumise, Socialistes, UDI Agir et indépendants, Liberté et Territoires, Les Républicains – sont unanimes : le revenu des adultes handicapés ne doit pas dépendre des variations de ceux du conjoint, mais être stables, pour qu'ils puissent s'inscrire dans la durée, être autonomes et indépendants.

Je reçois des tas de courriels dans lesquels on me dit : « C'est la surprise du chef : on a modifié les règles, j'ai perdu 163 euros et on me réclame des trop-perçus ! » Ces personnes sont humiliées et fragilisées. On a parlé, tout à l'heure, de pingrerie, et c'est bien de cela qu'il s'agit lorsqu'on vient gratter un peu de ces 800 euros mensuels. Qui, dans cette assemblée, ne se sent pas mal à l'aise en sachant qu'une personne handicapée va perdre 50, 100, 200 ou 300 euros, et son autonomie, simplement parce que le revenu de son conjoint a un petit peu augmenté ou parce qu'elle s'est mise en couple et a refusé de tricher ? Par ailleurs, lorsque j'entends la majorité, j'ai parfois le sentiment qu'elle parle une novlangue...

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Il faut conclure, mon cher collègue.

**M. François Ruffin.** Je m'arrête là, mais j'y reviendrai.

**Mme Jeanine Dubié.** J'ai bien compris que ce texte allait connaître un sort funeste. Mais je tenais tout de même à rappeler une dernière fois à nos collègues de la majorité que, pour bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés, il faut avoir un taux d'incapacité qui est calculé en fonction de la possibilité qu'a la personne d'accéder à l'emploi. Le titulaire du RSA, quant à lui, est éloigné de l'emploi parce qu'il ne trouve pas de travail, et non pas parce qu'il n'a pas la capacité de travailler, comme le bénéficiaire de l'AAH. C'est pourquoi

il est injuste de prendre en compte les revenus du conjoint dans le calcul de cette allocation.

**M. Pierre Dharréville.** Nous avons bien compris que, pour la majorité, le système a sa logique. Mais la question n'est pas là : je dis simplement que le système n'est pas cohérent. Il ne s'agit pas de remettre en cause un choix que vous auriez fait : le dispositif existait avant vous. Nous devrions donc examiner ensemble sa cohérence et l'inscrire dans une autre logique que celle qui est à l'œuvre et qui n'est pas satisfaisante puisqu'elle produit les situations que nous avons décrites.

Enfin, il m'est de plus en plus difficile de m'entendre dire que la question sera étudiée dans le cadre d'une réforme systémique ultérieure. C'est un argument qui ne peut pas être valable dans le cadre du débat démocratique qui doit se dérouler à l'Assemblée nationale.

**M. Boris Vallaud.** Je lisais hier, à propos d'un sujet connexe, la lettre ouverte au Président de la République du président de l'Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH), dans laquelle celui-ci est peu amène à l'endroit du Gouvernement et de la considération qu'il porte à la prise en charge réelle du handicap. Le choix qui a été fait par les groupes d'opposition de cosigner cette proposition de loi communiste s'explique par le fait que le sujet abordé peut faire consensus. C'est le même choix qu'avait fait le groupe Socialistes et apparentés dans le cadre de sa niche parlementaire. La majorité nous avait alors assuré que le débat démocratique serait riche. En définitive, nous savons ce qui est advenu de nos propositions de loi : la majorité les a discutées mais pour mieux les dévitaliser, comme elle est en train de le faire.

Pardon, mais lorsque vous avez une carte de stationnement en tant que personne handicapée, vous n'en faites pas bénéficier votre conjoint valide. Il en est de même pour cette allocation : parce que le handicap est personnel, l'autonomie est, par définition, personnelle et vous ne devez pas dépendre de votre conjoint. Vous avez, chers collègues de la majorité, la possibilité de réparer, avec nous tous, une injustice historique. Il ne s'agit pas de faire le procès de quiconque, mais d'œuvrer en faveur de la justice en privilégiant l'autonomie individuelle des personnes qui sont atteintes, individuellement, de handicap. Il est regrettable que vous vous y refusiez.

**Mme Michèle de Vaucouleurs.** En matière d'emploi, le handicap n'est pas réhibitoire : c'est une difficulté supplémentaire qu'il faut prendre en compte et à laquelle on peut remédier en améliorant l'accompagnement, en faisant preuve de plus d'imagination et en encourageant le volontarisme des entreprises. Il faut donc y travailler, et c'est ce à quoi nous nous employons. En effet, il ne faut pas enfermer les personnes handicapées dans l'AAH. La réflexion est légitime, et elle doit être ouverte : peut-être faut-il, à partir d'un certain degré de handicap qui rend l'accès à l'emploi très compliqué, voire impossible, revenir sur la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'allocation. Mais, en généralisant une

telle mesure, on risquerait d'enfermer les personnes handicapées dans une allocation qui n'a pas vocation à compenser un handicap. On ne compense pas un handicap : il faut faire avec, sauf si c'est manifestement impossible. C'est pourquoi l'objectif de la politique du Gouvernement est de lever les freins à l'embauche des personnes handicapées.

**M. Gilles Lurton.** C'est en faisant dépendre une personne en situation de handicap de son conjoint, au prétexte qu'il dispose de ressources, souvent minimes, qu'on la rend complètement dépendante. Vous ne choisissez pas d'être brusquement handicapé et de perdre les ressources de votre activité professionnelle. On enferme véritablement la personne, en la rendant dépendante d'un conjoint ou d'une conjointe qui a des ressources.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 2 est supprimé et l'amendement AS2 de la rapporteure tombe.*

### *Article 3*

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

*La commission examine l'amendement AS6 de Mme Christine Cloarec.*

**Mme Emmanuelle Fontaine-Domeizel.** La remise d'un rapport par le Gouvernement, dans un laps de temps très court – six mois –, sur la situation sociale et financière des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés est, à mon avis, dénuée de tout sens. Si, par hasard, la proposition de loi était adoptée, le Gouvernement n'aurait pas assez d'éléments, ni de recul, pour calculer l'impact de la loi entrée en vigueur. Qui plus est, il ne semble ni judicieux, ni raisonnable de faire un rapport sur un sujet qui est en pleine évolution. Une réflexion a été engagée pour créer un revenu universel d'activité, qui pourrait inclure l'AAH. Un travail sera effectué sur cette thématique, en vue d'un projet de loi en 2020. Par ailleurs, dans le cadre de la conférence nationale du handicap, des travaux sont en cours depuis décembre 2018. Les conclusions en seront remises d'ici à mai 2019.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Lors de nos différentes auditions, nous avons pu constater que nous ne disposons pas d'une vision globale de la situation des personnes touchées par le handicap dans notre pays. Vous nous promettez des éléments en mai : je m'en félicite et espère que les parlementaires disposeront de tous les éléments lorsque nous débattrons de la réforme des minima sociaux. Je suis bien évidemment défavorable à cet amendement. Si vous pensez que le délai de six mois est trop court, vous pouvez amender la proposition de loi.

**Mme Gisèle Biémouret.** Deux de nos collègues sont intervenues au sujet du futur revenu universel d'activité, en supposant que l'AAH y serait incluse. J'espère que vous allez très vite oublier cette idée ! L'AAH n'est vraiment pas un

minimum social comme les autres. Je ne vois pas comment vous pourrez intégrer l'allocation d'une personne en situation de handicap qui ne peut pas travailler aux autres minima, sans faire de perdants. Il faut renoncer très vite à cette idée, certes encore floue, de faire fusionner l'AAH avec le RSA mais aussi avec l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), les personnes bénéficiant du minimum vieillesse faisant également face à un mur qui les empêche d'aller travailler !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Avant de vous repasser la parole, chers collègues, je précise qu'il ne s'agit pas d'un revenu universel d'activité, mais d'un revenu universel tout court.

**M. François Ruffin.** Je tiens à m'arrêter de nouveau sur la procédure. Étant donné que, sur un texte sensible comme celui-ci, la motion de rejet préalable passerait mal, vous avez choisi de vider le texte, article après article, en déposant à la chaîne des amendements de suppression. Et même quand la demande est d'une grande modestie – un rapport sur une loi qui risque de ne pas passer –, vous la rejetez également !

Par ailleurs, proposer que les personnes handicapées disposent d'un revenu propre, qui ne dépende pas des revenus du conjoint, reviendrait, selon votre novlangue, à remettre en cause la solidarité. C'est évidemment l'inverse ! Il faut comprendre que vous parlez par antiphrase. Une telle mesure contribuerait, au contraire, à étendre la solidarité et à permettre aux personnes handicapées de bénéficier pleinement de la solidarité nationale, sans que cela ne dépende de leur situation conjugale, extra-conjugale ou non conjugale.

De la même manière, vous nous dites qu'il faut faire le pari de l'emploi. Mais, dans un pays comptant des millions de chômeurs, il faut voir la réalité à laquelle sont confrontées les personnes handicapées. On ne leur déroule pas un tapis rouge ! J'ai évoqué tout à l'heure l'exemple d'une femme, sur un rond-point, qui se retrouvait sous le seuil de pauvreté. La députée de La République en Marche, qu'elle est allée voir en compagnie d'autres « Gilets jaunes », lui a répondu qu'elle n'avait qu'à se trouver un travail. Elle m'a dit être tombée sur les fesses, sans pouvoir répliquer. Le Carrefour d'en face préfère payer une amende plutôt que l'embaucher !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Monsieur Ruffin, pourrions-nous poursuivre ce débat paisiblement, comme c'est notre habitude ?

**M. François Ruffin.** Je n'ai rien dit de répréhensible !

**Mme la présidente Brigitte Bourguignon.** Il s'agit de votre ton, monsieur Ruffin.

**Mme Christine Cloarec.** Monsieur Vallaud, la carte de stationnement est partagée, parce que les personnes en situation de handicap ne conduisent pas toutes.

Par ailleurs, la proposition de loi a été rejetée au Sénat, en commission et en séance, au mois d'octobre dernier.

Enfin, vous avez dû mal écouter, madame Biémouret : j'ai bien dit tout à l'heure que, s'il devait y avoir une fusion des prestations, il faudrait créer une allocation spécifique pour l'ASPA et l'AAH, comme je le suggère dans les conclusions de mon rapport sur la juste prestation.

**M. Pierre Dharréville.** S'il ne restait plus qu'une demande de rapport dans la proposition de loi, ce serait tout de même très dommage... Cela dit, la perspective du revenu universel vient presque justifier l'existence d'un rapport de ce type, avant de prendre quelque décision que ce soit.

**Mme Jeanine Dubié.** S'agissant de la carte de stationnement, le conducteur d'une voiture dotée d'un macaron ne peut se garer sur une place pour personne handicapée que si la personne handicapée est présente dans le véhicule, sans quoi il est passible d'une amende. C'est donc bien un droit individuel.

**M. Gilles Lurton.** Il n'y a aucun moyen de vérifier que la personne handicapée est réellement présente. En outre, la carte de stationnement handicap n'est pas repérée par les voitures qui détectent les immatriculations des véhicules et mettent les amendes. En l'absence d'agents, la vérification est en réalité très difficile à faire.

Vous nous dites, madame Cloarec, que le Sénat a voté contre cette proposition de loi. Soit ! Pour ma part, cela fait sept ans que je la défends comme député. J'étais intervenu au moment du rapport Sirugue sur les minima sociaux. Vous pourrez lire dans le compte rendu établi à l'époque que M. Sirugue m'avait répondu qu'il fallait statuer rapidement sur cette question.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Pour ma part, je ne prends jamais modèle sur le Sénat... Chaque parlementaire est libre de sa pensée et de son vote – heureusement.

Lorsque nous avons commencé le travail en commission des affaires culturelles et de l'éducation, la majorité a rejeté une proposition de loi du groupe Socialistes et apparentés qui portait sur l'école inclusive, en nous expliquant qu'il convenait d'attendre le rapport à venir sur le sujet et que la proposition serait intégrée au projet de loi pour une école de la confiance. De la même façon, vous nous dites que, dans la mesure où des concertations sont en cours et qu'une réforme des minima sociaux arrive, nous verrons plus tard. Mais, dans notre pays, il y a des hommes et des femmes qui connaissent bien ce sujet, pour agir depuis des années. L'Association des paralysés de France ou l'association La Vie Active nous ont bien dit, au cours des auditions, que la revalorisation de l'allocation, au minimum au seuil de pauvreté, mais aussi l'autonomie de son calcul, étaient au cœur de leur lutte.

Consultez de nouveau, si vous le souhaitez, ces associations de soutien aux personnes victimes de handicap, mais ne perdons plus de temps, car elles ont déjà

dit avec force ce qu'elles avaient à dire : il est urgent d'agir. C'est pourquoi je regrette que vous n'ayez proposé que des amendements de suppression. J'espère que, le 7 mars, nous aurons un débat plus constructif pour améliorer notre proposition de loi.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est **supprimé**.*

#### Article 4

##### Gage

*La commission examine l'amendement AS3 de Mme Christine Cloarec.*

**Mme Christine Cloarec.** Si nous sommes tous d'accord sur l'objectif à atteindre, nous n'avons peut-être pas tout à fait la même approche pour y parvenir. La concertation va s'ouvrir. On peut nous reprocher de reporter ; mais le projet de loi est pour 2022. Il faut améliorer les conditions de vie des personnes en situation de handicap. Lors des ateliers auxquels j'ai participé sur le terrain avec des personnes en situation de handicap, je n'ai toutefois pas entendu le même discours que le vôtre. Il faut aussi engager une réflexion sur l'amélioration de la PCH et veiller à ce que les remboursements soient faits équitablement dans le territoire. Il faut également mieux considérer les besoins du handicap psychique. Les notifications des commissions départementales doivent être beaucoup plus claires. Il faut en outre simplifier les déclarations, afin d'améliorer l'accès aux droits et d'éviter les ruptures de droits.

Nous ne sommes pas sans prendre en compte toute la souffrance de ces personnes en situation de handicap ; seulement, nous considérons que la dignité et l'autonomie ne résident pas uniquement dans l'individualisation que vous réclamez, à moins d'individualiser pour tout le monde. Pour avoir été touchée par le handicap pendant longtemps, en tant qu'aidante, je pense que le plus important est de considérer la personne en situation de handicap comme quelqu'un d'ordinaire et de passer par des politiques de droit commun pour améliorer sa condition.

**Mme Marie-George Buffet, rapporteure.** Avis défavorable, bien sûr. Nous en débattons de nouveau en séance le 7 mars, je l'espère ; mais vous ne pouvez pas mettre chaque individu sur le même plan. Les situations sont différentes. Par exemple, si la question des aidants se pose pour l'enfant ou l'adulte handicapé, elle ne se posera pas de la même façon pour d'autres minima sociaux. Parmi la liste des propositions de loi du groupe Socialistes et apparentés – qui remarquera que je le mets beaucoup en valeur aujourd'hui (*Sourires*) –, l'une concerne la définition du statut des aidants. J'espère que cette question sera traitée dans le projet de loi que l'on nous annonce en 2022, ce qui représente une longue attente pour les familles. Continuons le débat le 7 mars – et le combat, comme on disait dans les temps !

**M. François Ruffin.** Mesdames, messieurs de la majorité, vous êtes isolés ! On voit bien que vous n'êtes pas fiers de réclamer, article après article, la suppression d'un nouveau droit pour les personnes handicapées, qui leur permettrait de ne plus faire dépendre leurs revenus de leur situation conjugale, extra-conjugale ou non conjugale. Les groupes – UAI, Libertés et Territoires, Socialistes et apparentés, Gauche démocrate et républicaine et La France insoumise – et les associations, lesquelles se sont montrées, dans les mails qu'elles nous ont adressés, très favorables à la proposition de loi déposée par Marie-George Buffet, sont unanimes : il faut avancer ! Nous recevons dans nos permanences des gens qui ne comprennent pas ce qui se passe avec leur allocation adulte handicapé. C'est même l'un des premiers motifs de visite à la permanence du député. Les gens ne comprennent pas pourquoi le fait de se mettre en ménage a des conséquences immédiates. Ils trouvent profondément injuste que l'on vienne gratter sur leurs revenus pour 100, 200 ou 300 euros, soit des miettes, alors que, de l'autre côté, on donne des milliards.

**M. Pierre Dharréville.** Les organisations de personnes en situation de handicap ou de leurs familles sont légitimes dans notre système démocratique. Il faut entendre leur voix. Nous devons nous garder de tout ce qui pourrait apparaître comme une forme de délégitimisation des organisations et des forces vives associatives et syndicales. On peut ne pas être d'accord avec leurs propositions et les discuter. Mais il me semble essentiel d'être attentifs à cela dans nos processus démocratiques.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*En conséquence, l'article 4 est **supprimé**.*

*Vote sur l'ensemble de la proposition de loi*

\*

\* \*

*L'ensemble des articles de la proposition de loi ayant été supprimés, le texte est considéré comme rejeté par la commission.*

*En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.*