



N° 22

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2022.

PROPOSITION DE LOI

*visant à plus de justice et d'autonomie
en faveur des personnes en situation de handicap,*

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.),

présentée par
M. Aurélien PRADIÉ,
député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Sous l'impulsion de Jacques Chirac, la loi du 11 février 2005 a conféré à nos concitoyens en situation de handicap le droit à la compensation des conséquences de leur handicap, et créé pour le rendre effectif un outil souple et à prétention universelle : la prestation de compensation du handicap (PCH). Souple, car elle prend la forme requise par les besoins du demandeur – aide humaine, aide technique, aide à l'adaptation du véhicule, aide animalière, etc. À prétention universelle, car elle est versée individuellement et quasiment sans condition de ressources.

La PCH bénéficie à présent à plus de 284 000 personnes, pour un coût d'environ 1,9 milliard d'euros, mais révèle de réelles injustices et carences. Elle est en effet souvent perçue comme complexe et rigide dans sa mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle la Conférence nationale du handicap a lancé plusieurs groupes de travail, chargés notamment de proposer une simplification du dispositif et de réfléchir à son articulation avec les prestations destinées aux enfants.

De ces travaux est notamment ressorti le besoin d'adaptation de la PCH et de la nécessité d'améliorer la prise en compte des altérations des fonctions mentales, cognitives, psychiques et de leurs retentissements fonctionnels dans différents domaines de vie.

L'évolution de la PCH pour les personnes en situation de handicap liée à des altérations des fonctions mentales, cognitives, psychiques n'apparaît pas comme un détail mais comme une absolue nécessité : l'accès aux aides humaines de la PCH permet notamment de recourir aux services d'aide et d'accompagnement à domicile. C'est l'une des conditions de l'accès et du maintien dans le logement, du choix du lieu de vie, de l'accès aux habitats dits inclusifs, de la participation à la vie sociale.

C'est la raison pour laquelle, pour élargir l'accès à la PCH et s'adapter aux nouvelles formes de handicap, les articles 1^{er} et 2^{ème} ont vocation à définir la possibilité de bénéficier de la prestation de compensation du handicap pour des besoins d'assistance à la vie sociale et citoyenne. Cette évolution permettra notamment d'accompagner les personnes ayant des troubles neurologiques ou psychologiques comme par exemple de jeunes autistes et des personnes souffrant de la maladie de parkinson ou d'Alzheimer. Cette évolution du cadre législatif définira mieux les dispositions d'ordre réglementaire qui pourront en découler. En l'inscrivant

dans la Loi, le Parlement fera progresser de manière considérable l'accompagnement des plus fragiles dans notre société.

L'article 3 vise à humaniser les procédures d'évaluation des besoins de la personne en situation de handicap. Chacune de ces situations est complexe, plus encore lorsqu'il s'agit de troubles d'ordres neurologiques ou psychiatriques. Les procédures administratives actuelles ne permettent que rarement aux personnes en fragilité d'exposer leurs besoins. La procédure administrative prend trop souvent le dessus sur l'appréciation réelle et humaine. C'est la raison pour laquelle nous proposons d'inscrire dans la Loi qu'aucun refus d'une prestation de compensation du handicap ne pourra être décidé sans que le demandeur ne soit reçu et entendu par les décisionnaires.

Cet article n'est pas un détail. Il est en parfaite cohérence avec l'évolution voulue du périmètre de la prestation de compensation du handicap et il redonne à l'évaluation humaine sa priorité. Il constitue une avancée législative qui dépasse de loin, la seule question de la procédure pour redonner du sens à notre approche individualisée du handicap.

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

L'AAH est traditionnellement considérée comme un minimum social, car elle est financée par l'État et versée sous condition de ressources de manière différentielle. À l'heure actuelle, le montant de l'allocation varie en fonction des revenus du conjoint et de la composition du foyer de l'allocataire (nombre d'enfants à charge) afin de porter le niveau de vie du ménage à un minimum.

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

L'AAH est cependant une prestation d'assistance assez particulière : l'assiette des revenus pris en compte est moins large que pour les autres minima sociaux, le mode de calcul des ressources personnelles est relativement plus avantageux et, surtout depuis les revalorisations significatives décidées par les présidents de la République successifs en 2008 puis en 2017, le niveau de la prestation est plus élevé que celui des autres minima sociaux. La création du RMI, devenu RSA, puis de la prestation de compensation du handicap (PCH), n'ont pas conduit à clarifier la nature de l'AAH, qui est à la fois un revenu minimal catégoriel et une prestation compensant l'éloignement de l'emploi, versée comme un substitut de salaire par la caisse nationale des allocations familiales.

Si la famille et la notion de foyer sont absolument fondamentales dans l'architecture de notre système social en ce qu'ils fondent et incarnent le socle de notre société, le cas des personnes en situation de handicap nécessite une considération particulière.

À ce titre, l'individualisation de l'AAH répond à une aspiration sociétale profonde à davantage d'autonomie financière au sein du couple. Plus clairement, il s'agit pour des personnes déjà dépendantes en raison de leur handicap de ne pas être en plus dépendantes financièrement.

La déconjugalisation de l'AAH serait également de nature à garantir une autonomie financière aux femmes en situation de handicap particulièrement exposée au risque de violence au sein du couple.

Plusieurs fois, au cours de la législature qui s'achève, le Parlement a été saisi à plusieurs reprises de ce sujet à l'initiative de différents groupes politiques et s'est prononcé en faveur d'une telle mesure tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Cependant, le Gouvernement a fait le choix, à l'occasion de la dernière discussion sur cette mesure, de rejeter le dispositif en le remplaçant par un abattement fiscal des revenus du conjoint, éludant ainsi la question de principe, fondement des revendications des allocataires et des associations. Une mesure de « faveur fiscale » ne serait en aucun cas corriger une injustice fondamentale.

Le Gouvernement n'a pas été à la hauteur des enjeux sous l'ancienne législature. Le sujet a eu de nouveau une importance particulière durant la campagne présidentielle. Emmanuel Macron a déclaré vouloir évoluer. Il est fort regrettable qu'il ne s'y engage que maintenant alors qu'il est alerté depuis des mois.

Cette proposition de loi a une portée pratique, elle vise à permettre une adoption rapide du dispositif qui a déjà fait l'objet d'un large consensus, à l'exception d'une partie des rangs de la majorité à l'Assemblée nationale. Cette proposition de loi a également une portée symbolique, elle vise à rompre une injustice. L'attente des publics concernés est légitime et immense. La réponse strictement et petitement comptable du Gouvernement a été jusqu'ici vécue comme un mépris brutal et une injustice évidente. Aussi longtemps qu'une telle injustice demeure, la représentation nationale a le devoir de porter le débat et de le faire avancer.

La présente Proposition de Loi vise alors à corriger ce qui n'a pas pu l'être jusque-là. Nos concitoyens qui vivent en situation de handicap n'ont pas à attendre demain pour vivre dignement. C'est aujourd'hui et sans plus attendre qu'ils doivent retrouver toute leur dignité et leur place dans notre société.

La présente Proposition de Loi est la première opportunité qui nous ai donné d'agir pour débiter cette nouvelle législature en envoyant un message symbolique à notre Pays. Plus que jamais, l'heure doit être à la cohésion nationale. Cette cohésion passe par l'accompagnement des plus fragiles et notre adaptation aux nouvelles formes de handicap.

Le regard et l'accompagnement que nous portons sur le handicap dit tout de ce qu'est notre société. Par le passé, de grandes Lois ont fait de l'accompagnement des personnes en situation de handicap un levier de transformation de notre Pays.

Le handicap n'est pas un sujet mineur. C'est un sujet majeur pour notre Nation, pour nos défis actuels et futurs, pour les valeurs que porte la République.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Au 1^o de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles, après le mot : « humaines, », sont insérés les mots : « notamment, de surveillance et d'assistance, de soutien à l'autonomie globale et de participation à la vie sociale et citoyenne, ».

Article 2

Au premier alinéa de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles, après le mot : « affectée », sont insérés les mots : « en cas d'altération des capacités, même non absolue ».

Article 3

- ① L'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par un IV ainsi rédigé :
- ② « IV. – Le refus d'une demande de prestation de compensation du handicap par l'autorité compétente ne peut être décidé sans que la personne qui en a fait la demande ne soit reçue et entendue par les décisionnaires. Le cas échéant, elle peut être librement représentée pour cette audition. »

Article 4

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

Article 5

- ① La première phrase du premier alinéa de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale est ainsi modifiée :
- ② 1^o Les mots : « et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité » sont supprimés ;
- ③ 2^o Les mots : « est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et » sont supprimés.

Article 6

- ① L'article L. 244-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du treizième alinéa, les mots : « est marié ou vit maritalement ou est lié par un pacte civil de solidarité et » sont supprimés ;
- ③ 2° À la première phrase du dix-huitième alinéa, les mots : « et, s'il y a lieu, de son conjoint, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité », et les mots : « est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et » sont supprimés.

Article 7

Jusqu'au 31 décembre 2031, toute personne qui, à la date de la publication de la présente loi, a des droits ouverts à l'allocation aux adultes handicapés peut, à sa demande et tant qu'elle en remplit les conditions d'éligibilité, continuer d'en bénéficier selon les modalités prévues aux articles L. 821-1 et L. 821-3 du code de la sécurité sociale en vigueur à cette date.

Article 8

- ① I. – La charge pour l'État est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

