



N° 2969

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 juin 2026.

PROPOSITION DE LOI

visant à mettre fin aux discriminations dans l'accès à l'emploi 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. Sébastien SAINT-PASTEUR, M. Antoine VERMOREL-MARQUES,
Mme Christine LE NABOUR, M. Sébastien PEYTAVIE, Mme Sandrine LE FEUR,
M. François GERNIGON, Mme Mereana REID ARBELOT, Mme Marie-José
ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice
BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, M. Belkhir
BELHADDAD, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël
BOULOUX, Mme Dorine BREGMAN, M. Fabrice BRUN, M. Philippe BRUN,
M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Michel CASTELLANI,
Mme Cendrine CHAZÉ, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain
DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba
DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, Mme Nicole DUBRÉ-CHIRAT,
Mme Virginie DUBY-MULLER, M. Peio DUFAU, M. Iñaki ECHANIZ, M. Romain

ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, Mme Martine FROGER, M. Guillaume GAROT, Mme Sabine GERVAIS, Mme Océane GODARD, Mme Pascale GOT, M. Jérôme GUEDJ, Mme Carole GUILLERM, M. Stéphane HABLOT, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, M. Patrick HETZEL, Mme Céline HERVIEU, M. François HOLLANDE, M. Sacha HOULIÉ, M. Jérémie IORDANOFF, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, Mme Constance LE GRIP, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Yannick MONNET, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANONACLE, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Josy POUEYTO, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, M. Nicolas RAY, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, M. Roger VICOT, Mme Dominique VOYNET, M. Lionel VUIBERT, M. Jiovanny WILLIAM, Mme Josiane CORNELOUP,

députés et députées.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de la Conférence nationale du handicap du 26 avril 2023, le Président de la République avait annoncé que *« la reprise d'une activité professionnelle vers le milieu ordinaire sera facilitée par une réforme des conditions de cumul de l'allocation adulte handicapé (AAH) et des revenus tirés d'une activité professionnelle exercée, au-delà d'un mi-temps »* ⁽¹⁾. Cette annonce supposait, pour les bénéficiaires de l'AAH 2, une évolution des règles d'appréciation de la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), largement attendue par les associations représentatives.

À l'approche du quinzième anniversaire de l'entrée en vigueur de l'article D. 821-1-2 du code de la sécurité sociale, issu du décret du 16 août 2011, force est de constater que les limites de la RSDAE sont constamment soulignées par les associations représentatives, les autorités administratives indépendantes, les corps d'inspection, les juridictions financières et le Parlement. L'ensemble de ces acteurs met en lumière quinze années d'incertitudes, d'interprétations divergentes et de décisions parfois arbitraires dans l'appréciation de la situation de certaines personnes en situation de handicap.

L'AAH n'est pas un *minima* social, mais une prestation permettant de garantir des ressources à des personnes qui, du fait de leur handicap, se trouvent dans l'impossibilité de disposer de ressources suffisantes liées au travail.

Deux situations doivent être distinguées. L'ouverture du droit à l'AAH 1 est automatique pour une personne dont le taux d'incapacité est égal ou supérieur à 80 %. L'ouverture du droit à l'AAH 2, en revanche, est conditionnée à la détermination d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et à la reconnaissance, par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), d'une RSDAE.

La présente proposition de loi repose sur une idée simple : une personne handicapée ne doit pas avoir à choisir entre travailler davantage et risquer de perdre l'allocation qui lui permet de gagner en autonomie.

1 Présidence de la République, Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale du handicap, 26 avril 2023.

Dans une contribution remise en février 2018 ⁽²⁾, APF France handicap demandait déjà que soit levé « *ce verrou réglementaire* », en soulignant que la RSDAE devrait être rendue compatible avec la durée minimale légale de travail à temps partiel ⁽³⁾, la règle actuelle n'étant « *ni raisonnable financièrement ni réaliste économiquement* ». De même, dans une contribution du 13 mars 2018 ⁽⁴⁾, le Conseil national consultatif des personnes handicapées estimait que le cumul entre emploi et allocation aux adultes handicapés au titre de la RSDAE, aujourd'hui strictement encadré, « *ne doit plus être une trappe à inactivité* ».

Les constats des institutions de contrôle sont tout aussi clairs. L'Inspection générale des affaires sociales, dans son rapport de juin 2024 ⁽⁵⁾, relève que « *la RSDAE, qui conditionne l'accès à l'AAH 2, est difficile à apprécier* ». La Cour des comptes qualifie pour sa part la RSDAE de « *notion complexe et mal maîtrisée* », demeurant « *source d'interprétations multiples* » ⁽⁶⁾. Quant au Défenseur des droits, il recommande de « *lever les freins juridiques à l'employabilité des personnes handicapées liés, notamment, aux conditions de RSDAE* » ⁽⁷⁾.

L'ouverture du droit à l'AAH 2 est aujourd'hui complexifiée par des divergences de perception du taux d'incapacité et par des interprétations variables, parfois contradictoires avec l'esprit et la lettre de la loi, de la notion de RSDAE. Certaines pratiques d'instruction, notamment lorsqu'elles reposent sur des arbres décisionnels trop mécaniques, peuvent aboutir à des décisions inégalitaires entre demandeurs placés dans des situations comparables. Il en résulte une exigence forte d'harmonisation des pratiques des MDPH afin de garantir une application plus juste, plus lisible et plus homogène du droit sur l'ensemble du territoire.

Le Parlement lui-même a, à plusieurs reprises, mis en évidence la nécessité de faire évoluer ce cadre. De nombreux parlementaires ont interrogé le Gouvernement, par questions écrites ou orales, sur les difficultés liées à l'AAH, à la RSDAE, au cumul entre allocation et revenus

2 APF France handicap, Contribution à la mission du député Adrien Taquet sur les simplifications administratives pour les personnes en situation de handicap et leurs proches, février 2018.

3 Loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

4 Conseil national consultatif des personnes handicapées, Contribution sur la prévention et la lutte contre la désinsertion professionnelle, 13 mars 2018.

5 Inspection générale des affaires sociales, Accueillir, évaluer, décider : Comment les maisons départementales des personnes handicapées traitent les demandes des usagers ?, n°2023-098R, juin 2024.

6 Cour des comptes, L'allocation aux adultes handicapés, 19 novembre 2019.

7 Défenseur des droits, La mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH) – 2020, juillet 2020.

d'activité, aux effets de seuil du mi-temps, à la prise en compte du handicap psychique ou encore aux ruptures de droits affectant les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %.

À l'Assemblée nationale, un avis budgétaire⁽⁸⁾ regrette que *« l'engagement, pris par le Président de la République à l'occasion de la Conférence nationale du handicap du 26 avril 2023, d'autoriser le cumul entre l'AAH et les revenus professionnels au-delà du mi-temps ne soit pas effectif »*. Le rapport parlementaire⁽⁹⁾ sur l'évaluation de la loi du 11 février 2005 préconise explicitement *« d'autoriser le cumul entre l'AAH et un emploi, au-delà du mi-temps, afin de ne pas désinciter à l'emploi »*. Le Sénat souligne également que l'instruction des demandes par les MDPH implique *« le maniement de notions et de règles très complexes, à l'instar de la RSDAE »*⁽¹⁰⁾.

Plus récemment, un rapport d'enquête sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap⁽¹¹⁾ identifie *« une incohérence majeure »* entre la RSDAE et les règles relatives à la durée de travail en milieu ordinaire. Il relève que cette lecture *« empêche les personnes concernées de cumuler AAH et travail à plus de mi-temps »* et conclut que *« l'effet sur l'inclusion professionnelle en est délétère »*.

La RSDAE constitue donc trop souvent moins un outil de sécurisation des parcours qu'un frein à l'emploi et à l'autonomie. Dans ce contexte, et au regard d'un constat largement partagé et solidement documenté, la présente proposition de loi vise à harmoniser les pratiques des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), au sein des MDPH, dans l'attribution de l'AAH mentionnée à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale.

8 Assemblée nationale, commission des affaires sociales, avis n°524 sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », par Christine Le Nabour, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 octobre 2023.

9 Assemblée nationale, commission des affaires sociales, Rapport d'information déposé en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, par Mme Christine Le Nabour et M. Sébastien Peytavie, n° 1692, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 juillet 2025.

10 Sénat, commission des affaires sociales, Rapport d'information sur le bilan de l'application de la loi du 11 février 2005, par Mmes Chantal Deseyne, Marie-Pierre Richer et Corinne Féret, n° 306 (2024-2025), enregistré à la Présidence du Sénat le 5 février 2025.

11 Assemblée nationale, commission d'enquête sur les défaillances des politiques publiques de prise en charge de la santé mentale et du handicap et les coûts de ces défaillances pour la société, par M. Sébastien Saint-Pasteur, Rapport n° 2234, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 décembre 2025.

Son objectif est double. Il s'agit, d'une part, de sécuriser la qualité juridique des décisions prises par les CDAPH. Il s'agit, d'autre part, d'éviter des pratiques susceptibles d'être regardées comme discriminatoires lorsqu'elles portent préjudice à certaines catégories de personnes en situation de handicap, notamment celles vivant avec un handicap psychique, cognitif, mental, neurodéveloppemental ou avec un trouble de santé invalidant.

L'allocation aux adultes handicapés versée aux personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 % est aujourd'hui soumise à la reconnaissance d'une RSDAE. **Toutefois, il manque assurément une définition de la notion de restriction d'accès à l'emploi. Il est proposé au premier alinéa de la proposition de loi une définition qui s'inspire de l'article L. 5213-1 du code du travail, mais avec deux tempéraments :**

– Le premier consiste à reprendre le champ du handicap tel qu'il apparaît dans la loi fondatrice de 2005 et non tel qu'il est mentionné dans le code du travail, plus restrictif.

– Le deuxième consiste à exclure toute restriction du fait du contrat de travail ou de la quotité horaire de travail visés par la personne en situation de handicap.

La personne qui sollicite l'AAH n'est généralement pas en emploi, sauf lorsqu'elle se trouve dans une situation mentionnée au 5° de l'article D. 821-1-2 du code de la sécurité sociale. Elle peut alors percevoir l'AAH si elle travaille à temps partiel, dans la limite d'un mi-temps, dès lors que ce temps partiel est contraint par sa situation de handicap. Il s'agit d'une exception. La règle générale est que cette personne est sans travail, car sa capacité d'insertion professionnelle est réduite du fait de son handicap. L'incapacité physique ou mentale à assurer la charge d'un temps plein peut représenter une cause d'exclusion du marché du travail. Elle n'est pas la seule. Une personne atteinte du trouble du neurodéveloppement qui s'accompagne de troubles de l'attention ne pourra prétendre dans les faits qu'à un nombre très réduit d'emplois, pour lesquels ses chances d'obtenir un emploi ne sont pas infinies.

Le « Guide pratique sur l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés » de la Direction générale de la cohésion sociale reconnaît d'ailleurs cette situation de privation d'emploi : *« De fait, peuvent notamment être considérées comme relevant de la RSDAE, sous réserve de l'examen des autres critères composant cette notion et notamment de*

l'évaluation d'un taux d'incapacité compris entre 50 et moins de 80 % : Les personnes ayant subi un ou plusieurs échecs lors de leurs tentatives d'insertion ou de réinsertion professionnelle en raison des effets du handicap. »

Cette situation justifie pleinement le droit à l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap. Cette situation peut également conduire à des parcours professionnels discontinus, alternant périodes d'emploi, de formation, de soins ou de chômage. L'appréciation de la RSDAE doit pouvoir tenir compte de cette réalité, particulièrement fréquente dans certaines situations de handicap psychique ou cognitif.

L'AAH a pour objet de garantir un revenu minimal aux personnes dont le handicap restreint de façon substantielle et durable l'accès à l'emploi. Elle contribue à sécuriser les parcours de vie et les parcours professionnels lorsque l'accès à l'emploi demeure difficile ou incertain du fait du handicap. Pour autant, nul ne peut prétendre déterminer par avance si la personne concernée pourra travailler à temps plein, seulement à temps partiel, ou préjuger de la nature de son contrat, au regard de son handicap. À titre d'illustration, une personne atteinte de troubles de l'attention pourra difficilement exercer une activité professionnelle à temps plein dans un environnement particulièrement sonore, mais pourra accomplir l'ensemble de ses missions si l'environnement de travail lui permet de maintenir son attention. Le médecin du travail du service de prévention et de santé au travail est le mieux à même de fixer les restrictions à l'emploi et les aménagements des postes de travail. De manière générale, la capacité à exercer une activité professionnelle à un moment donné ne préjuge pas de la capacité à accéder durablement à l'emploi ou à s'y maintenir. Certaines personnes peuvent connaître des périodes de rétablissement leur permettant de travailler, suivies de périodes de fragilité ou de rechute. Cette fluctuation de l'employabilité liée au handicap doit être prise en considération dans l'appréciation de la RSDAE.

Dès lors, la capacité supposée à travailler à temps plein, ou à tout le moins au-delà d'un mi-temps, ne saurait justifier à elle seule le rejet d'une demande d'AAH. Une telle pratique est démotivante pour les personnes en situation de handicap. Elle agit également de manière négative à l'égard des employeurs, en décourageant les parcours progressifs d'insertion et de maintien dans l'emploi.

Alors même que l'objectif consiste à favoriser l'accès ou le retour à l'emploi lorsque celui-ci est possible, poser comme condition ultime d'octroi l'incapacité de travailler plus d'un mi-temps du fait du handicap

rend quasiment impossible l'insertion dans l'emploi en milieu ouvert. Il apparaît donc nécessaire de supprimer un critère d'évaluation contraire à l'intention initiale du législateur et aux objectifs affichés d'inclusion professionnelle.

Le verrou du mi-temps, correspondant en pratique à 17 h 30 hebdomadaires, n'incite pas à la reprise d'une activité professionnelle pérenne. Il peut au contraire produire un effet de dissuasion, par crainte d'une diminution du niveau de vie ou d'une perte du bénéfice de l'AAH. Cette crainte est particulièrement forte pour les personnes qui quittent un établissement ou service d'aide par le travail pour rejoindre le milieu ordinaire, alors même que cette transition devrait être encouragée et sécurisée.

Elle concerne également les personnes dont les parcours professionnels sont discontinus. Certaines rencontrent des difficultés lors du renouvellement de leur demande d'AAH 2 au motif qu'elles ont travaillé plus qu'un mi-temps à certaines périodes, alors même que leur situation demeure instable et que leur handicap continue d'affecter durablement leur capacité à travailler, à conserver un emploi ou à supporter un rythme professionnel régulier. Une telle lecture fragilise les personnes concernées et contredit l'objectif d'autonomie que l'allocation est précisément censée soutenir.

Certaines personnes en situation de handicap sont dans l'incapacité non seulement de trouver un emploi, mais même d'entreprendre des recherches actives d'emploi. Cette situation doit également être prise en compte. C'est l'objet du deuxième alinéa de la proposition de loi.

Ce deuxième alinéa n'ouvre pas de droits nouveaux. Il assure une cohérence avec la possibilité d'être dispensé de recherche d'emploi pour raison médicale, droit notamment ouvert aux personnes en situation de handicap.

Parmi les situations fréquentes, il n'est pas rare de trouver des affections telles que des cancers sous traitement, des pathologies neurologiques dégénératives, des troubles psychiques majeurs ou encore des séquelles d'accidents. La durée de la dispense peut être modulée selon l'évolution de l'état de santé, sur la base de certificats médicaux actualisés.

Des exemples concrets illustrent la diversité des situations concernées. Une personne reconnue en situation de handicap moteur sévère peut

bénéficier d'une dispense totale, temporaire ou indéfinie, selon les recommandations médicales. Un patient atteint d'une maladie grave en cours de traitement peut bénéficier d'une dispense temporaire de quelques mois à un an, renouvelable. Un demandeur souffrant de troubles psychiques majeurs peut être exempté partiellement ou totalement de recherche d'emploi selon les avis médicaux. Des exemples concrets illustrent la diversité des cas :

– Personne reconnue en situation de handicap moteur sévère pouvant bénéficier d'une dispense totale, temporaire ou indéfinie selon les recommandations médicales.

– Patient atteint d'une maladie grave en cours de traitement, avec une dispense temporaire de quelques mois à un an renouvelable.

– Demandeur souffrant de troubles psychiques majeurs pouvant être exempté partiellement ou totalement selon les avis médicaux.

Profil	Situation médicale fréquente	Type de dispense	Durée indicative
Personne RQTH avec incapacité	Handicap moteur sévère	Dispense totale temporaire ou indéterminée	Variable selon avis médical
Demandeur avec ALD	Cancer en traitement	Dispense temporaire sur traitement	De quelques mois à 1 an renouvelable
Personne avec troubles psychiques	Dépression majeure	Dispense partielle ou totale	Variable, ajustée selon évolution

Source : Urtie.fr

L'objectif du deuxième alinéa est donc de garantir la bonne prise en compte de la situation médicale des personnes qui demandent l'AAH et d'éviter tout rejet fondé sur une absence de recherche d'emploi, dès lors que cette absence résulte d'une situation médicale avérée.

La présente proposition de loi n'a pas pour effet de créer une prestation nouvelle. Elle vise à sécuriser une procédure existante, pour des personnes placées dans une situation de vulnérabilité, en garantissant une application plus juste, plus homogène et plus conforme à l'objectif d'inclusion des personnes en situation de handicap.

Elle permet de lever un frein à l'emploi, de corriger une inégalité de traitement et de mettre fin à des pratiques d'instruction qui fragilisent juridiquement les décisions des CDAPH autant qu'elles découragent les personnes concernées dans leurs démarches d'autonomie.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① Avant le dernier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « La restriction est qualifiée de substantielle quand les possibilités d'obtenir ou de conserver un emploi, notwithstanding la nature du contrat de travail et la durée de travail mentionnée dans ledit contrat, sont effectivement réduites par suite de l'altération d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielle, mentale, cognitive ou psychique ou en raison d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant.
- ③ « L'absence de recherche d'emploi, dès lors qu'elle résulte d'une incapacité à exercer une activité professionnelle ou à entreprendre des démarches pour obtenir un emploi, du fait du handicap, notamment en raison d'une altération des fonctions mentales, cognitives, psychiques, ne fait pas obstacle à la délivrance de l'allocation mentionnée au premier alinéa. »

Article 2

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.