



Débat sur la déconjugalisation de l'AAH

Réponses aux arguments de Sophie Cluzel

portés devant la commission des affaires sociales du Sénat – 18 février 2021

Rappel sur la création de l'AAH (*Rapport de la Cour des Comptes – nov 2019*)

Créée en 1975, **l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une allocation destinée à assurer un minimum de ressources aux personnes en situation de handicap qui ne disposent pas de revenus d'activité**

Son introduction a profondément modifié l'équilibre de la protection sociale. Jusqu'alors, dans un contexte économique de croissance et de plein emploi, la logique assurantielle des pensions d'invalidité prévalait. Grâce aux cotisations versées à la sécurité sociale par les assurés sociaux et leurs employeurs, étaient compensées les pertes de revenu liées à des incapacités physiques. En créant l'AAH, la loi [de 1975] a superposé à ce système contributif **un mécanisme de garantie de ressources financé par l'impôt au nom de la solidarité nationale, proposé à toute personne handicapée ne percevant pas de pension ou de rente d'invalidité d'un montant équivalent**. L'ambition de l'AAH n'était pas seulement d'être un filet de sécurité subsidiaire : selon l'exposé des motifs de la loi, elle constituait « l'amorce de l'institution d'un véritable minimum de ressources garanti à tous les handicapés adultes, et consac[ait] l'abandon du recours au principe d'assistance comme fondement des droits que détient le handicapé vis-à-vis de la collectivité ».

Arguments de Sophie Cluzel	Réponses d'APF France handicap
La solidarité dans le couple est fondamentale <i>« Parce que le foyer est la cellule protectrice de notre société, la solidarité nationale doit s'articuler avec la solidarité familiale ».</i>	Dans le cadre des allocations chômage, des pensions d'invalidité, des rentes accidents du travail, des retraites, la prise en charge des frais de santé, la logique assurantielle – qui s'inscrit aussi dans notre contrat social – est fondée sur l'individualisation des ressources de la personne et non sur celles du foyer. Notre système de protection sociale se fonde pour partie sur des droits individualisés liés au statut d'assuré social, alors que la solidarité nationale est subsidiaire et palliative. C'est justement ce qui est interrogé dans le débat autour de l'individualisation de l'AAH : son statut de minimum social, alors que l'AAH est avant tout un revenu d'existence qui devrait être individualisé.

<p>La solidarité nationale doit cibler les plus démunis</p> <p>« Parce que c'est le fondement même de notre système que d'assurer la juste redistribution de l'effort de solidarité vers ceux qui en ont le plus besoin, il est légitime de tenir compte de l'ensemble des ressources du foyer des bénéficiaires. » Le partage des charges et des revenus entre conjoints est un principe de droit commun.</p>	<p>Les personnes en situation de handicap ne demandent pas la suppression de toute notion de plafond de ressources mais de ne prendre en compte que du plafond de ressources du bénéficiaire de l'AAH.</p> <p>La référence au droit commun s'agissant des minima sociaux pose question : le droit commun des minima sociaux a été fortement interrogé sur son efficience pour garantir le droit de vivre dignement pour les bénéficiaires de ces minima lors de la concertation RUA (montant du RSA très en deçà du seuil de pauvreté, question de l'accès des jeunes de moins de 25 ans, ruptures de droits et non recours aux allocations, contreparties exigées des allocataires alors que la puissance publique se montre incapable d'accompagner les bénéficiaires pour un retour effectif vers l'emploi ...). Le droit commun de la solidarité nationale pour les bénéficiaires de minima sociaux n'est aujourd'hui pas satisfaisant. La référence au droit commun a de plus été fortement questionnée et contestée par les acteurs associatifs lors de la concertation RUA s'agissant du statut de l'AAH. Il a été acté que l'AAH était un minimum social spécifique et cela a conduit le PR à l'exclure du champ du RUA.</p> <p>La référence au droit commun s'inscrirait plutôt par un rapprochement de l'AAH à la pension d'invalidité : l'AAH pourrait devenir une allocation de sécurité sociale non contributive – financée par la solidarité nationale - pour les personnes en situation de handicap ne pouvant pas travailler (et n'ayant pas pu cotiser).</p> <p>Et rappelons au gouvernement que dans de nombreux domaines (éducation, emploi, accès au logement, aux transports, aux biens et services, à la santé,), l'accès au droit commun et régulièrement très entravé créant des inégalités d'accès aux droits, des inégalités sociales et économiques. Les réponses apportées jusqu'à présent sont largement insuffisantes.</p>
<p>Une réforme qui coûterait</p> <p>Aujourd'hui cette proposition de loi représente un coût estimé de 20 mds € de dépenses nouvelles, sans garantie d'une réponse appropriée et efficace aux besoins et à la participation des personnes.</p>	<p>Le secrétariat d'Etat reconnaît lui-même de la nécessité de faire une étude d'impact d'une telle mesure. On peut donc s'interroger sur les chiffres avancés qui varient considérablement au fil des auditions parlementaires (cf. précédents chiffres avancés par la Ministre lors du débat en première lecture à l'AN). De plus, ces chiffres ne sont ni explicités, ni sourcés. Il y a besoin de préciser les choses.</p> <p>Et s'il y a des dépenses supplémentaires, cela veut dire donc dire qu'un certain nombre de personnes bénéficieraient de ressources supplémentaires>>> impact positif.</p>
<p>Cela aurait valeur de – mauvais – exemple</p> <p>Individualiser l'AAH « ouvre la brèche dans la déconstruction de nos dispositifs de protection sociale ». Et de citer le RSA, les APL, l'allocation de solidarité aux personnes âgées... Leur attribution dépend de la prise en compte des revenus du foyer.</p>	<p>Comme rappelé ci-dessous :</p> <ul style="list-style-type: none"> - il n'est pas demandé la suppression des plafonds de ressources mais l'individualisation des ressources - d'autres prestations (chômage, invalidité, retraite, ...) sont individualisées <p>Nous considérons que l'AAH ne doit pas être considérée comme un minimum social mais un revenu d'existence pour des personnes qui ne peuvent pas travailler durablement en raison de leur handicap.</p>

<p>Les allocataires de l'AAH bénéficient déjà de mesures spécifiques</p> <p>Les abattements sur les ressources prises en compte pour l'éligibilité à l'AAH sont nettement supérieurs à toutes les autres allocations. » La Caf ne retient effectivement qu'une partie des revenus. Du conjoint et de l'allocataire lui-même (35 % des allocataires en couple travaillent selon Sophie Cluzel). Les règles de calcul sont plus favorables que pour pour les autres minima sociaux.</p> <p>Idem pour les plafonds de ressources d'éligibilité pour un allocataire en couple. Ils sont en effet plus élevés : 1,81 x le plafond pour une personne seule pour l'AAH contre 1,5 pour le RSA.</p>	<p>Oui, c'est exact.</p> <p>Mais lorsque des personnes vivent en couple et qu'elles ne bénéficient plus de l'AAH ou un montant très faible, ces dispositions ne s'appliquent pas ou leur impact est très limité.</p>
<p>Une incohérence</p> <p>Une PSH peut percevoir plusieurs allocations en même temps. Pourquoi bénéficierait-elle d'une allocation sans condition de ressources (AAH), et une autre avec condition de ressources (par exemple RSA) ? c'est toute la cohérence de notre système qui est remise en cause.</p>	<p>Dans un même foyer, des personnes peuvent déjà bénéficier d'allocations prenant en compte les ressources du foyer (allocations logement par exemple) et d'autres individualisées (allocation chômage).</p> <p>Il n'y pas d'incohérence.</p> <p>Il s'agit de considérer chacune des prestations et pour l'AAH, la prise en compte des ressources du foyer n'est pas pertinente.</p>
<p>Les allocataires de l'AAH ont droit à des mesures fiscales</p> <p>« Les avantages fiscaux représentent un autre soutien financier à ces foyers. » L'AAH n'est pas imposable. Les foyers comptant une personne en situation de handicap bénéficient d'une demi-part fiscale supplémentaire. Et ils sont exonérés de taxe d'habitation et de taxe foncière.</p>	<p>Oui, mais lorsque les personnes ne bénéficient pas de l'AAH en raison de leur revenu du conjoint, certaines de ces dispositions ne s'appliquent pas.</p> <p>Et en ce qui concerne la demi-part fiscale supplémentaire, cela concerne toutes les personnes en situation de handicap, quel que soit leur revenu. Et ce sujet est un autre débat.</p>

<p>44 000 perdants L'individualisation des ressources favoriserait particulièrement les couples actuellement inéligibles en raison d'un montant de ressources trop élevé. Les perdants seraient les allocataires qui travaillent en couple avec un conjoint qui perçoit peu ou pas de revenus. Ces personnes bénéficient aujourd'hui de l'effet protecteur d'un plafond couple rehaussé. L'individualisation se traduirait par une perte de ressources pour 44 000 foyers.</p>	<p>Le gouvernement met en avant l'argument sur les perdants d'une telle réforme. En 2019, en supprimant le complément ressources de l'AAH pour les nouveaux bénéficiaires et en réduisant les plafonds des ressources pour les couples, le gouvernement a fait fi des perdants de leur réforme. D'autre part, s'il y a 44 000 perdants (donnée à vérifier), il y a aussi plus de 200 000 gagnants. Enfin, un dispositif d'option permettrait d'éviter des bénéficiaires de l'AAH d'être perdant</p>
<p>Actuellement dans les couples, 35% des personnes en situation de handicap travaillent.</p>	<p>Seulement 20% des bénéficiaires de l'AAH sont en emploi (dont la moitié dans le secteur protégé). Presque six allocataires sur dix ont un taux d'incapacité de 80 % ou plus. Les allocataires de l'AAH sont également plus âgés que les autres Seulement 8 % des allocataires de l'AAH sont inscrits à Pôle emploi fin 2016. Un des critères d'accès à l'AAH2 mentionne la notion de restriction substantielle et durable pour l'accès à un emploi (RSDAE) posant le principe que cet accès est présumé être en partie ou définitivement impossible pour le bénéficiaire de l'AAH. C'est une des dimensions qui fonde la spécificité de l'AAH au regard d'autres minima sociaux tels que le RSA car son attribution présuppose que la personne ne peut avoir qu'un accès très partiel voire nul à l'emploi, alors que la plupart des minima sociaux (sauf l'ASPA) s'inscrivent dans une logique de sortie des personnes de l'allocation et de retour à l'emploi à moyen terme. L'AAH est donc d'abord un revenu d'existence et la question de l'accès à l'emploi des PSH, qui reste un enjeu majeur, s'appréhende dans le cadre d'autres politiques publiques.</p>
<p>Mission parlementaire Propose une mission placée sous l'égide de parlementaires qui permettrait d'avancer plus vite dans la simplification, l'articulation des dispositifs existants, l'approfondissement de l'étude d'impact. Il sera également nécessaire d'améliorer les modalités de cumul avec les revenus d'activité pour favoriser l'autonomie.</p>	<p>Depuis le début du quinquennat, nous demandons un « chantier sur les ressources des personnes handicapées » au gouvernement en vue d'améliorer le dispositif actuel de l'AAH et dans une perspective de créer un revenu universel Le gouvernement nous a enfermés sur le projet de réforme du RUA alors que nous considérons que l'AAH ne pouvait pas y être intégré. Le président de la République a décidé de ne pas inclure l'AAH dans le RUA. Nous avons demandé de nouveau à ouvrir un chantier sur les ressources ... En fin de quinquennat, la mission parlementaire proposée par la Secrétaire d'Etat ne permettra pas de prendre des mesures avant 2022. Rappelons qu'avait déjà été annoncé l'an passé un chantier sur la question du cumul AAH/revenus d'activités, chantier qui n'a pas été mené finalement.</p>

AAH et branche autonomie

Sur la proposition du rapport Vachey d'intégrer l'AAH à la 5e branche : complexe de le faire aujourd'hui car mettrait la CNSA en grande difficulté d'assurer cette dépense. C'est une dépense dynamique. Aujourd'hui, elle a sa place dans le budget de l'Etat, qui permet d'assurer le versement des allocations. Permet également d'avoir le levier de l'articulation entre AAH et revenus.

Nous sommes d'accords avec la position de la Secrétaire d'Etat.

L'intégration de l'AAH dans la branche autonomie viendrait à confondre « ressources » (se loger, se nourrir, se vêtir,...) et « compensation » (financer son aide humaine, son aide technique, l'aménagement du logement, ...).