

AVIS SUR LA DÉCONJUGALISATION DE L'ALLOCATION ADULTE HANDICAPÉ

30 SEPTEMBRE 2021



L'Avis sur la déconjugalisation de l'Allocation Adulte Handicapé
a été adopté lors de l'Assemblée plénière du 30 septembre 2021.
(Adoption à l'unanimité)

RÉSUMÉ

L'Allocation adulte handicapé (AAH) concerne en France 1,22 million de personnes. Créée par la loi d'orientation en faveur des personnes handicapées de 1975, elle a été conservée à l'identique dans les textes suivants sans que ne soit jamais menée une réflexion qui lui aurait permis de suivre les évolutions de notre société. Son montant est plafonné explicitement à 80 % du seuil de pauvreté et réduit, pour les personnes vivant en couple, selon les revenus du conjoint. Le mode de calcul actuel de l'AAH ne respecte pas les droits fondamentaux des personnes handicapées, en particulier les droits à une vie digne et autonome, et entrave leurs possibilités de vivre en couple ou de fonder une famille. Il porte gravement atteinte aux droits des femmes handicapées, majorant pour elles les risques d'abus conjugaux. Dans cet avis, la CNCDH recommande de rehausser et déconjugaliser l'AAH afin de permettre à la France de respecter ses engagements internationaux en matière de droits des personnes handicapées. Cette réforme est nécessaire pour les allocataires et plus largement pour l'ensemble de notre société engagée dans une démarche d'inclusivité et de reconnaissance des personnes handicapées comme sujets de droits.

TABLE DES MATIÈRES

1. Un système inique à repenser.	5
1.1. Un système qui ne respecte pas les engagements internationaux de la France en matière de droits fondamentaux des personnes handicapées.	5
1.2. Un mode de calcul résultant d'un empilement de textes, qu'il convient de moderniser.	7
1.3. Un dispositif qui maintient les personnes dans la pauvreté.	10
2. Un système qui renforce la dépendance et empêche d'en sortir.	13
2.1. Un fonctionnement qui fait reposer une charge disproportionnée sur la solidarité familiale, au lieu de la solidarité nationale qui devrait primer.	13
2.2. Un mode de calcul qui pénalise particulièrement les femmes handicapées.	15
2.3. Un mode de calcul qui pénalise aussi les enfants.	16
3. Pour un vrai revenu de remplacement.	17
4. Conclusion.	19
Synthèse des recommandations.	20

1. L'attention de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCNDH) a été attirée sur l'initiative parlementaire visant à modifier les modalités de calcul de l'Allocation adulte handicapé (AAH) pour les rendre plus justes. Cette initiative a conduit au dépôt d'une proposition de loi (PPL) *portant diverses mesures de justice sociale* à l'Assemblée nationale le 30 décembre 2019 qui a, à ce jour, bénéficié de plusieurs navettes parlementaires. Compte tenu de son nouveau mandat de Rapporteur national indépendant sur l'effectivité des droits garantis par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH), la CNCNDH a été auditionnée par les rapporteurs de la PPL le 3 juin 2021, lors de son retour en seconde lecture à l'Assemblée nationale. La CNCNDH souhaite par cet avis poursuivre son travail de soutien à l'initiative en vue du réexamen de la PPL au Sénat par la commission des Affaires sociales le 6 octobre 2021 puis en séance publique le 12 octobre 2021³. La CNCNDH entend mettre ici en évidence les raisonnements fautifs et dépassés qui président au mode de calcul actuel de l'AAH, modulée à la baisse par la prise en compte des revenus du conjoint, et ses conséquences sur les droits fondamentaux.

2. La CNCNDH rappelle que le Préambule de la Constitution de 1946 établit un droit à la sécurité matérielle, ainsi que, pour des personnes dans l'incapacité de travailler, un droit à obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. Le mode de calcul actuel de l'AAH ne garantit pas ces droits. La CNCNDH considère également qu'il va à l'encontre des principes de la CIDPH. Il ne respecte pas les droits à la dignité, à l'autonomie, à la possibilité de faire librement ses propres choix et à disposer d'un niveau de vie adéquat. Ce mode de calcul entrave le droit à vivre en couple ou à fonder une famille. En particulier, il porte atteinte aux droits des femmes handicapées en les empêchant de s'extraire facilement des situations d'abus conjugaux. Prenant appui sur ses actuels travaux relatifs aux freins que constituent préjugés et stéréotypes à l'effectivité des droits fondamentaux des personnes handicapées, la CNCNDH appelle de ses vœux une réforme nécessaire tant pour les personnes concernées que pour notre société engagée dans une démarche d'inclusivité et de reconnaissance des personnes handicapées comme sujets de droit.

1 Un historique de la circulation du texte entre les deux chambres parlementaires est disponible ici : <http://www.senat.fr/tableau-historique/pp19-319.html>. À noter qu'une nouvelle proposition de loi n° 4423 *visant à plus de justice et d'autonomie en faveur des personnes en situation de handicap* a été déposée le mercredi 25 août 2021 par les députés Aurélien Pradié et Damien Abad, dans le cadre de laquelle la CNCNDH a été auditionnée par la Commission des affaires sociale de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2021. L'objectif déclaré est de sortir la PPL portant diverses mesures de justice sociale de l'impasse dans laquelle il a été placé par le Gouvernement malgré la position favorable du Parlement. Texte disponible ici : https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/15b4423_proposition-loi.

1. UN SYSTÈME INIQUÉ À REPENSER.

1.1. Un système qui ne respecte pas les engagements internationaux de la France en matière de droits fondamentaux des personnes handicapées.

3. Le mode actuel de calcul de l'AAH ajoute à la dépendance humaine et technique liée au handicap une dépendance financière délétère. Pourtant le droit à l'autonomie des personnes handicapées est réaffirmé par la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*² qui précise, à l'alinéa 3 de l'Article 34 concernant la Sécurité sociale et l'aide sociale, que l'Union reconnaît le droit à une aide sociale « destinée à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes » afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté.

4. La CNCNDH rappelle par ailleurs que la France a ratifié la *Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées* (CIDPH)³ en 2010, s'engageant à garantir et promouvoir tous les droits humains pour les personnes handicapées. Or les droits à la dignité, à l'autonomie, à la liberté de faire ses propres choix, à la protection et à l'aide de l'État compris dans les principes de la CIDPH ne sont pas effectifs pour un nombre important de personnes handicapées en France. Les situations décrites par les personnes bénéficiaires de l'AAH privées de toutes ressources individuelles en raison de la prise en compte des revenus de leur conjoint ne sont pas des situations de dignité, ni matérielle, ni humaine⁴, et sont contraires aux préconisations du Comité des Nations Unies en charge du suivi du *Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels*⁵.

5. Le mode de calcul actuel de l'AAH ne respecte pas l'article 19 sur l'autonomie de vie, ne laissant pas aux personnes handicapées la liberté de choisir à égalité avec les autres⁶ où et avec qui elles vont vivre du fait des lourdes conséquences de ce choix. Il ne respecte pas non plus l'article 23 concernant le respect du domicile et de la famille, en introduisant une discrimination dans ce qui a trait au couple et à la famille. Il ne respecte pas l'article 25 sur la santé, en empêchant les personnes handicapées de jouir

2 Voir *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, articles 26 et 34, disponible ici : https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

3 Voir : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/conventionrightspersonswithdisabilities.aspx>.

4 Le Défenseur des droits s'est d'ailleurs prononcé en ce sens dans son Avis du Défenseur des droits n°21-02, sollicitée, par courrier du 10 février 2021, par la Médiatrice européenne dans le cadre de l'enquête stratégique 01/2/2021/MMO sur la manière dont la Commission européenne contrôle l'utilisation des fonds de l'UE destinés à promouvoir le droit des personnes handicapées et des personnes âgées à une vie autonome ; on peut y lire que les effets du mode de calcul actuel de l'AAH sont « contraires au droit à l'autonomie reconnu par la Charte ». https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=20585.

5 Voir : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

6 Dans un couple de personnes salariées, ou au chômage, on ne prend pas en compte les revenus de l'un pour réduire les revenus de l'autre.

du meilleur état de santé possible car les risques liés à la perte partielle ou complète de l'AAH ont sur la santé mentale de nombreuses personnes handicapées un réel impact, source de stress, de dépression et de pensées suicidaires. Ce mode de calcul ne respecte pas plus l'article 28 sur le niveau de vie et la protection sociale⁷, tant ses répercussions sont multiples, y compris sur l'alimentation, l'habillement, la stabilité du logement familial, et se cumulent au fil des années⁸. N'est pas non plus respecté l'article 30 sur l'accès à la vie culturelle et aux loisirs, les personnes y renonçant faute d'argent. Pourtant, en application de l'article 4 de la CIDPH, il appartient à l'État partie de prendre toutes les mesures appropriées, d'ordre législatif et administratif, pour mettre en œuvre, de manière effective, les droits reconnus par la Convention. La France doit donc modifier le mode de calcul de l'AAH pour respecter pleinement la CIDPH⁹.

6. Lors des auditions de la France, du 18 au 23 août 2021, par le Comité des droits des personnes handicapées de l'ONU dans le cadre de l'examen de son rapport initial, les experts n'ont pas manqué de souligner les points sur lesquels la France n'est effectivement pas en conformité avec la CIPDH. Ils ont interrogé plusieurs fois la délégation française sur le mode de calcul de l'AAH, semblant ne pas comprendre pourquoi des éléments concernant un conjoint sont pris en compte dans une prestation relevant du handicap, et ont pointé du doigt les conséquences dramatiques que cela peut avoir en particulier pour les femmes handicapées. Dans ses observations finales¹⁰, le Comité exprime son inquiétude quant au fonctionnement de l'AAH, qui participe aux freins à une vie autonome tout en maintenant les personnes handicapées dans la

7 « Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille, notamment une alimentation, un habillement et un logement adéquats, et à une amélioration constante de leurs conditions de vie et prennent des mesures appropriées pour protéger et promouvoir l'exercice de ce droit sans discrimination fondée sur le handicap ».

8 Les personnes handicapées, en particulier les personnes présentant les plus forts taux d'invalidité, ont des niveaux de vie inférieurs aux personnes ordinaires et font face à une plus grande pauvreté ; voir DREES, Comment vivent les personnes handicapées. Les conditions de vie des personnes déclarant de fortes restrictions d'activité, Les dossiers de la Drees, n° 75, février 2021.

9 Le Défenseur des droits a lui aussi mis en évidence « les freins à une vie de couple liés aux conditions d'attribution de l'AAH » dans son rapport sur *La mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)*, juillet 2020, voir : <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rap-cidph-num-16.07.20.pdf>) et rappelé sa position dans son communiqué de presse du 18 décembre 2020, voir : https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/cp-defenseur_des_droits-droits_des_personnes_handicapees.pdf).

10 Voir recommandations 49-C-D et 57-B dans les observations finales issues de l'examen du rapport de la France, disponibles ici : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fFRA%2fCO%2f1&Lang=fr (site consulté le 14 septembre 2021).

“The Committee recommends that the State party: (c) Undertake legal reforms to the Disability Compensation Benefit in order to ensure access to allowances by all eligible parents with disabilities, eliminate disparities in its recognition across the territory of the State party, and ensure an increase in the support provided in accordance with actual disability costs;

Reform the regulations of the adult disability allowance in order to separate the income of persons with disabilities from that of their spouses, and take measures to ensure and promote autonomy and independence of women with disabilities who live in couples, and strength measures to support couples composed by persons with disabilities and parents of children with disabilities; Review the provisions concerning recognition and amount of the adult disability allowance in consultation with organizations of persons with disabilities;”

pauvreté, et recommande son augmentation et sa déconjugalisation.

Recommandation n°1 : La CNCDH appelle à déconjugaliser l'Allocation adulte handicapé au plus vite, pour se mettre en conformité avec les engagements internationaux de la France en matière de droits fondamentaux des personnes handicapées, en particulier les droits à la dignité, à l'autonomie, à la liberté de faire ses propres choix, à la protection et à l'aide de l'État.

1.2. Un mode de calcul résultant d'un empilement de textes, qu'il convient de moderniser.

7. L'AAH a été créée par la loi n°75-535 du 30 juin 1975 dite *d'orientation en faveur des personnes handicapées* afin de répondre à une obligation nationale de garantir un minimum de ressources. Son attribution est conditionnée au taux d'invalidité et à l'impossibilité, compte tenu du handicap, d'obtenir et d'exercer un emploi. Son calcul prend en compte les revenus d'un conjoint marié¹¹. Rapidement les personnes handicapées, leurs associations et les représentants parlementaires ont attiré l'attention des pouvoirs publics sur la dépendance financière créée par ce calcul.¹²

8. 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*¹³ a introduit une avancée majeure : le « projet de vie », qui doit permettre aux personnes handicapées une réelle autodétermination, dans l'esprit de *l'Independent Living*, en s'articulant au principe de compensation. Ainsi la prestation de compensation du handicap (PCH) vient remplacer l'Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) afin de couvrir des montants potentiellement bien supérieurs tant en matériel qu'en aide humaine. L'AAH est conservée telle quelle sans modernisation.

9. La CNCDH s'interroge sur l'évolution du calcul de l'AAH depuis la prise en compte, initialement, des revenus d'un conjoint marié (uniquement), jusqu'à celle, aujourd'hui, de ceux d'un conjoint pacsé et même d'un concubin. Comme le précise l'article L821-3 du Code de la Sécurité sociale : « *L'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et, s'il y a lieu, de son conjoint ou partenaire d'un pacte civil de solidarité dans la limite d'un plafond fixé par décret,*

11 Loi n°75-535 du 30 juin 1975 dite d'orientation en faveur des personnes handicapées, accessible ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000699217/> ; à l'article 35, alinéa 3, on peut lire : « *L'allocation aux adultes handicapés peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé et s'il y a lieu, de son conjoint dans la limite d'un plafond fixé par décret qui varie suivant qu'il est marié et a une ou plusieurs personnes à sa charge* ».

12 D'après les sites du Sénat et de l'Assemblée nationale qui reprennent les questions parlementaires à partir de 1980, entre 1980 et 2005, au moins 56 ont concerné le calcul de l'AAH.

13 Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour *l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées*, accessible ici : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT00000809647/>.

qui varie selon qu'il est marié, concubin ou partenaire d'un pacte civil de solidarité et a une ou plusieurs personnes à sa charge »¹⁴ - ceci dès le premier jour de cohabitation, alors que le peu de droits inhérents au concubinage prévoit une durée de vie commune d'au minimum deux ans. Les concubins n'ont pas de devoir d'assistance ou de secours et ne sont pas tenus à la contribution aux charges du ménage ou à la solidarité face aux dettes. Dans ce cadre, la CNCNDH s'interroge : un concubin actif doit-il subvenir aux besoins de son concubin handicapé, alors que dans le même temps leur couple ne dispose d'aucun des bénéfices du mariage¹⁵ ?

10. Notre société ayant évolué par ailleurs vers plus d'égalité et d'autonomie au sein des couples, le mode de calcul de l'AAH apparaît dépassé. Il y a désormais consensus des personnes handicapées, de leurs associations et de la représentation parlementaire pour qu'il soit modifié¹⁶. L'adoption par l'Assemblée nationale le 13 février 2020, contre l'avis du Gouvernement, de la première version de l'actuelle PPL, comprenant un article sur la déconjugalisation de l'AAH, a été portée par une mobilisation particulièrement forte des personnes concernées¹⁷ et par un soutien transpartisan des parlementaires qui ont accéléré la circulation du texte entre les chambres.

11. La CNCNDH regrette alors que, lors du dernier examen à l'Assemblée nationale, les articles revenus du Sénat aient été modifiés par la majorité en Commission des affaires sociales et que le recours au « vote bloqué »¹⁸, vécu par les députés présents comme un « déni de démocratie »¹⁹, ait vidé la proposition de loi de sa principale mesure, la déconjugalisation.

12. La CNCNDH constate les résistances du Gouvernement et regrette que cette mesure réclamée de longue date n'ait pas fait l'objet d'un projet de loi spontané. Il s'agit pourtant d'une question majeure de respect des droits fondamentaux des personnes

14 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041412140/.

15 Comme le bénéfice de la demi-part liée à l'invalidité.

16 Ainsi, depuis 2005, ce sont plus de 292 questions parlementaires qui ont concerné le calcul de l'AAH avec une nette augmentation sur les dernières années. En 2018, deux propositions de loi proposant la déconjugalisation de l'AAH ont déjà été déposées l'une à l'Assemblée nationale et l'autre au Sénat et toutes deux rejetées (Proposition de loi N° 434 portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés par la sénatrice Laurence Cohen, rejetée en séance publique au Sénat le 24 octobre 2018, puis proposition de loi n° 805 portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés par la députée Marie-George Buffet, rejetée en séance publique le 7 mars 2019).

17 Cette mobilisation a permis de recueillir sur le dispositif de pétition du Sénat plus de 100 000 signatures en quelques mois afin que le texte soit rapidement repris par cette chambre. C'est la première fois qu'il est effectivement activé. Différentes pétitions ont été déposées sur le site de l'Assemblée nationale qui ont aussi rapidement récolté des milliers de signature, la plus importante ayant été fermée après l'étude de la PPL en Commission des affaires sociales après avoir réuni plus de 30 000 signatures entre le 22 mars et le 10 juin 2021.

18 Article 44, 3e paragraphe, de la Constitution de la Cinquième République française, https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019241038/.

19 Voir par exemple le communiqué de presse de la rapporteure Jeanine Dubié, députée des Hautes-Pyrénées : <https://www.jeaninedubie.fr/communiquede-presse-ppl-diverses-mesures-de-justice-sociale-deconjugalisation-de-laah-non-adoptee-et-deni-de-democratie/>.

handicapées qui concerne directement plus d'un million de personnes²⁰.

13. La CNCNDH est consciente que la question budgétaire fait partie des freins à la déconjugalisation de l'AAH, en particulier en vertu de l'article 40 de la Constitution, car la mesure peut être présentée comme une aggravation de la charge publique. Toutefois, elle constate que les prévisions de coûts supplémentaires sont des estimations fondées sur des modèles²¹ qui ne reflètent pas forcément la réalité, faute d'un système performant de mesure des dépenses sociales unifié sur l'ensemble du territoire.

14. La CNCNDH note que la plupart des dernières mesures concernant l'AAH et les compléments de ressources se sont faites à coûts constants : la fusion des deux dispositifs permettant d'abonder l'AAH (Complément de ressources et Majoration pour la vie autonome) s'est faite vers le plus bas d'entre eux²² et les augmentations de l'AAH ont été couplées à des baisses du plafond de ressources du foyer. La CNCNDH s'interroge sur la persistance, dans les motivations semblant à l'origine de ces mesures, de préjugés sur les personnes handicapées, vues uniquement comme des objets de charité et non pas comme des sujets de droits, y compris de droit à l'autonomie et à une vie digne, quel qu'en soit le coût financier et humain. Il est probable que la réforme du calcul de l'AAH aurait aussi des effets positifs sur les finances publiques : économies sur les Aides personnalisées au logement (APL) versées en double pour les couples n'habitant pas ensemble ou ayant un second logement pour cacher leur vie de couple, économies en aide humaine et ménagère du fait de l'aide des conjoints et de la mutualisation de l'entretien du foyer, économies de santé avec l'amélioration de l'état mental mais aussi physique des personnes du fait d'une vie sereine en couple, sans oublier le fait que le revenu perçu par la personne en situation de handicap ne va pas être totalement épargné mais contribuera à la dynamisation de l'économie.

20 En effet, selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), « fin décembre 2019, 1,22 million de personnes perçoivent l'Allocation aux adultes handicapés (AAH) » ; voir : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2021-01/Fiche%2028%20-%20L%E2%80%99allocation%20aux%20adultes%20handicap%C3%A9s%20%28AAH%29.pdf>.

21 « La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) des ministères sociaux est parvenue à évaluer les conséquences de ces dispositions au moyen d'Ines, modèle de microsimulation développé avec l'Insee et la Cnaf, qui applique la législation socio-fiscale à un échantillon représentatif de la population », selon : <https://www.senat.fr/rap/l20-400/l20-4003.html#toc35>. Les chiffres avancés sont de 560 millions majorés, du fait de la phase transitoire de 10 ans de 140 millions d'euros prévue par le Sénat, soit un total de 700 millions d'euros annuels venant s'ajouter aux 11 milliards d'euros que représente actuellement l'AAH – qui a déjà connu une hausse de 2 milliards depuis 4 ans. La déconjugalisation représenterait un effort comparable aux revalorisations consenties. Voir Rapport Deuxième lecture n°4231 Diverses mesures de justice sociale, Jeanine Dubié et Stéphane Peu, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juin 2021.

22 Voir en particulier <https://informations.handicap.fr/a-complement-ressource-aah-10258.php>. Le Complément de ressources, attribué en cas d'incapacité de travail très faible inférieure à 5 % et dont le montant s'élevait à 179,31 euros, a disparu en 2019 (avec 10 années de sursis pour les bénéficiaires au moment de la fusion). Seule la Majoration pour la vie autonome (MVA), qui rehausse le niveau des allocations logement de droit commun dont le montant s'élève à 104,77 euros, a été maintenue. La MVA est d'un montant plus faible et les deux compléments ont des règles d'éligibilité différentes. Un certain nombre de personnes, par exemple propriétaires ou logées par leurs parents, ont perdu tout droit à ces compléments de ressources.

Recommandation n°2 : La CNCDH propose que la réflexion sur le financement de la déconjugalisation de l'Allocation adulte handicapé – et éventuellement d'autres mesures concernant cette allocation afin qu'elle remplisse pleinement son objectif d'autonomie – soit intégrée à celles en cours sur les branches de la Sécurité sociale.

1.3. Un dispositif qui maintient les personnes dans la pauvreté.

15. Le montant de l'AAH est aujourd'hui de 903,60 € et reste sous le seuil de pauvreté à 60 %²³, malgré les revalorisations²⁴ dont les effets ont été affaiblis par la baisse concomitante de l'aide au logement et la fusion à la baisse des compléments de ressources. L'AAH n'assure pas de réelle protection contre la pauvreté pour les personnes handicapées. Dans une étude récente, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)²⁵ estime qu'entre 19 et 25 % des 12 millions de personnes handicapées en France vivent dans un foyer dont les revenus sont situés sous le seuil de pauvreté.

16. Quoique déjà importants, ces pourcentages ne permettent pas de rendre compte de la réalité de la pauvreté personnelle des personnes bénéficiant de l'AAH. Tout d'abord parce que le handicap, en lui-même, entraîne des surcoûts rarement pleinement compensés par la PCH. Ensuite parce l'AAH est attribuée du fait de la restriction d'accès à l'emploi, et donc à des personnes en difficulté pour générer leurs propres revenus. Dès lors, l'argument avancé par l'État dans le projet de loi de finances de 2020 qu'il est suffisant que l'AAH représente environ 80 % du seuil de pauvreté est inadapté.

17. Le mode de calcul actuel de l'AAH paraît tout particulièrement injuste pour les personnes handicapées qui n'ont pas la capacité de travailler. Comme le prévoit le concept de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE), cela peut être pour des raisons intrinsèques (nature du handicap, fatigabilité, douleurs voire risques d'accélération des pertes fonctionnelles dans certaines maladies dégénératives...), mais aussi extrinsèques (discrimination à l'embauche, manque d'accessibilité...). Il ne peut être demandé aux conjoints seuls de compenser l'inadaptation de notre société et les barrières comportementales et architecturales qui sont les réels freins à l'emploi des personnes handicapées. Une des représentations courantes est qu'une AAH qui serait

23 Le seuil est fixé à 1 063 euros (Insee, 2018).

24 Le montant de l'AAH a été porté à 860 € en novembre 2018 puis à 900 € en novembre 2019. On observe en 2020 une quasi-stagnation, l'AAH ayant été revalorisée de 0,3 % alors que l'inflation était de 1 % - L'écart avec le seuil de pauvreté s'est réduit ces dernières années, l'AAH ayant aussi fait l'objet d'augmentations sous la présidence de Nicolas Sarkozy, sans toutefois être comblé.

25 DREES, *Comment vivent les personnes handicapées. Les conditions de vie des personnes déclarant de fortes restrictions d'activité, Les dossiers de la DREES*, n° 75, février 2021. La DREES agit sous la tutelle conjointe de trois ministères : le ministère des Solidarités et de la Santé ; le ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion ; le ministère de l'Economie, des Finances et de la Relance.

trop favorable n'incitera pas à travailler, alors que son faible montant et son calcul sur le plan individuel constitueraient des incitations à l'activité professionnelle²⁶. En fait, beaucoup de personnes handicapées aspirent à une vie professionnelle. Ce n'est aucunement leur détermination qui est en cause, mais plutôt le comportement des entreprises qui ne respectent pas l'obligation d'emploi, discriminent ou refusent de réaliser les aménagements raisonnables nécessaires. Certaines d'entre elles sacrifient leur santé et épuisent l'énergie qui leur reste, ce qui peut aggraver de ce fait l'évolution des pathologies dont elles souffrent. En outre, cette situation induit paradoxalement des coûts secondaires en matière de santé publique. D'autre part les personnes prêtes à affronter les démarches administratives pour l'obtention de l'AAH (dossiers, preuves du handicap, longs délais de notification, refus, recours, renouvellement régulier...) le font généralement parce qu'elles en ont réellement besoin et n'arrivent effectivement pas à travailler ou travailler suffisamment.

18. Le niveau de l'AAH est tel qu'elle s'apparente davantage à un filet de sécurité. Lors de l'examen de la France par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, la délégation gouvernementale s'est satisfaite du niveau actuel de l'AAH pour permettre de limiter l'intensité de la pauvreté des personnes handicapées. Les systèmes de protection sociale sont censés s'inscrire dans une démarche dynamique d'aide à la sortie de la pauvreté. Dès lors, en défendant la fixation du niveau de l'AAH en référence au seuil de pauvreté, le Gouvernement choisit de maintenir les personnes dans une pauvreté à vie. En effet, d'un côté elles ne disposent pas d'un revenu d'existence digne et sont affectées par une pauvreté monétaire mais aussi matérielle²⁷, en particulier pour celles qui n'ont jamais eu la possibilité de travailler et de se constituer un patrimoine²⁸. De l'autre, elles dépassent quand même la plupart des plafonds permettant de bénéficier de la CMU ou d'autres aides sociales (banques alimentaires, aides exceptionnelles...).

Recommandation n°3 : La CNCDH appelle les pouvoirs publics à relever le niveau de l'Allocation adulte handicapé, facteur essentiel d'émancipation et d'épanouissement pour les personnes handicapées.

19. À cela s'ajoute un paradoxe pour les personnes en couple qui, loin de voir leurs revenus se cumuler comme la plupart des autres couples, sortent le plus souvent perdantes du mode de calcul actuel²⁹ défavorable aux couples où l'un des deux

26 L'AAH peut être favorablement cumulée avec une rémunération liée à une activité professionnelle, en cas de reprise d'activité elle est maintenue à taux plein pendant 6 mois, au-delà elle est réduite selon un taux d'abattement de 80 % ou 40 % selon que le salaire brut est inférieur ou supérieur à 456,36 euros.

27 Selon ce même rapport parmi les restrictions de consommation des ménages des personnes, 43 % ne peuvent pas s'offrir de vacances, 43 % ne peuvent remplacer des meubles hors d'usage, 28 % ne peuvent acheter de vêtements neufs, contre respectivement 22 %, 22 % et 11 % dans la population française.

28 Toujours selon ce rapport, les personnes handicapées sont 28 % à ne disposer d'aucune épargne contre 14 % de la population française.

29 Calcul complexe que les CAF ont elles-mêmes du mal à simuler et pour lequel il n'y a toujours pas de simulateur précis en ligne, comme demandé par les associations.

conjoints travaille. L'AAH n'est maintenue à taux plein que si le conjoint concubin, pacsé ou marié gagne moins de 1016,55 € nets par mois³⁰. Au-delà, son montant diminue progressivement pour devenir nul dès lors que les ressources du conjoint atteignent 2271,55 € nets par mois³¹. Ainsi, dans de nombreux cas, le fait de vivre en couple conduit à une forte diminution de l'allocation voire à sa perte, plaçant le bénéficiaire à la charge de son conjoint. À la dépendance matérielle et humaine liée au handicap, vient alors s'ajouter une dépendance financière, source d'une grande vulnérabilité³².

20. Ces dernières années, le niveau de ressources garanti aux couples dont l'un des membres perçoit l'AAH a été rapproché à la baisse de celui des couples allocataires du Revenu de solidarité active (RSA)³³ entraînant une stagnation ou des baisses dans les montants versés et une sortie du dispositif évalué à 100 000 personnes³⁴. De rares contre-exemples existent : les couples dont les deux membres sont bénéficiaires de l'AAH et ne travaillent pas. Ces couples qui ne sont ni la norme ni la majorité, sont souvent cités comme exemple par le Gouvernement car leur situation met en évidence les gains les plus importants dans les mesures d'augmentation. Pourtant cela conforte le préjugé d'homogamie – celui selon lequel il serait plus naturel, plus normal que les personnes handicapées se mettent en couple avec d'autres personnes handicapées plutôt que de choisir librement leur conjoint.

21. La CNCNDH a constaté les effets délétères du mode de calcul actuel de l'AAH sur la vie quotidienne des personnes handicapées grâce aux témoignages qui lui ont été rapportés par le biais des associations membres de la Commission³⁵ montrant qu'il est important de dépasser le niveau des chiffres et des stéréotypes pour comprendre la réalité vécue par les personnes concernées. La CNCNDH a ainsi observé que les personnes handicapées, leurs conjoints et leurs proches vivent cette situation comme une injustice, comme une preuve du désintérêt qui est porté à leurs aspirations. Ces dernières ne se limitent pas à l'accessibilité des transports ou à l'emploi mais englobent toutes les dimensions d'une vie adulte pleine et entière, dont le libre choix de pouvoir vivre en couple sans craindre de se retrouver sans ressources.

30 À titre de comparaison, le montant mensuel net du SMIC s'élève actuellement à 1231 €.

31 Des revenus inférieurs au salaire mensuel moyen en équivalent temps plein d'une personne travaillant dans le secteur privé : 2314 € nets selon les chiffres 2017 de l'Insee.

32 Jusqu'à maintenant la situation où deux bénéficiaires de l'AAH sont en couple et l'un des conjoints travaille est particulièrement complexe, elle comprend une zone d'anomalie dans les revenus totaux du foyer, où la somme des AAH décroît plus vite que n'augmente le salaire du conjoint qui travaille. De plus l'AAH du bénéficiaire sans revenus décroît avant celle du conjoint qui perçoit des revenus, cette situation devrait évoluer avec l'adoption du second article de la PPL.

33 Le plafond qui était de 2 fois celui d'une personne isolée a été rapproché de celui des couples allocataires du Revenu de solidarité active (RSA) qui est de 1,5. Il a ainsi baissé à 1,9 en 2018 puis à 1,8 en 2019. Cela entraîne des baisses dans les montants versés et une sortie du dispositif évalué à 100 000 personnes.

34 Voir Rapport Deuxième lecture n°4231 Diverses mesure de justice sociale, Jeanine Dubié et Stéphane Peu, Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, juin 2021.

35 En particulier les associations membres du CFHE représenté à la CNCNDH et APF France Handicap, d'autres associations ou collectif ont relayé des témoignages largement diffusés comme Act'up et Le prix de l'amour.

22. Pour éviter la dépendance financière, certaines personnes handicapées renoncent à former des couples ou à cohabiter. D'autres vivent leur couple en secret dans une peur permanente des contrôles de la Caisse d'allocation familiales (CAF) et du risque d'avoir à rembourser les montants versés. Celles qui choisissent malgré tout de vivre au grand jour se retrouvent dans un état de pauvreté et de dépendance financière, obligées de demander de l'argent au conjoint pour la moindre dépense quotidienne, y compris des dépenses personnelles et intimes³⁶ ou les surcoûts liés au handicap. Plusieurs décrivent des situations d'abus et de violences conjugales dont elles ne peuvent que difficilement s'extraire sans ressources propres et avec des délais de plusieurs semaines, au mieux, pour récupérer une AAH à taux plein.

2. UN SYSTÈME QUI RENFORCE LA DÉPENDANCE ET EMPÊCHE D'EN SORTIR.

2.1. Un fonctionnement qui fait reposer une charge disproportionnée sur la solidarité familiale, au lieu de la solidarité nationale qui devrait primer.

23. Un autre argument fréquemment opposé à la déconjugalisation de l'AAH est celui d'une solidarité familiale qui devrait primer sur la solidarité nationale. Pourtant, comme on l'a vu, lors de sa création, l'AAH était pensée comme relevant d'une obligation nationale, conformément au Préambule de la Constitution de 1946 qui établit un droit à la sécurité matérielle garanti par la collectivité, droit dont le principe est renouvelé par la loi de 2005³⁷.

24. La solidarité familiale invoquée est dans les faits une solidarité conjugale ; en effet, lorsque l'on parle de prise en compte des revenus du foyer, il s'agit des ressources du conjoint, et non, par exemple, de ceux des ascendants pour un bénéficiaire vivant au domicile de ses parents.

25. La solidarité familiale s'exprime déjà dans le soutien apporté par le conjoint valide à son conjoint handicapé. Elle s'exerce dans le soutien de chaque jour pour

³⁶ Les témoignages fournis par les associations font état de femmes contraintes de demander à leur conjoint l'achat de leurs sous-vêtements, de leurs garnitures périodiques, et même pour certaines de leurs protections pour incontinence lorsque les MDPH refusent leur prise en charge au titre de la PCH pour frais spécifiques, les mettant dans une situation de grande honte. D'autres expliquent ne plus rien acheter pour elles, usant leurs vêtements jusqu'à la corde et renonçant à tout plaisir ou tout loisir pour ne pas gêner leur conjoint. Celles qui ont un animal doivent faire payer la nourriture et les soins vétérinaires au conjoint ce qui les pousse parfois à souhaiter l'abandonner. Ceci est vrai aussi pour les chiens d'assistance dont l'entretien se trouve en partie à la charge du conjoint.

³⁷ En ce sens l'article L. 114-1 de la loi n°2005-102 de 2005 stipule : « Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ».

assumer ensemble le regard porté sur le handicap et les discriminations. Elle s'exerce dans l'aide aux gestes quotidiens et aux tâches ménagères pour compléter ce qui n'est pas pris en compte par la PCH. Ces dernières années ont vu globalement baisser les prises en charges des aides techniques et humaines par la PCH, ce qui augmente les restes à charge, un facteur de pauvreté des personnes handicapées partagé par les couples. En particulier, alors que la PCH doit être strictement individuelle, les associations siégeant dans les Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) font remonter la prise en compte des contextes familiaux des personnes, la présence de parents ou d'un conjoint, pour refuser tout ou partie de la PCH aide humaine, au prétexte que les proches peuvent s'en charger, ceci afin de limiter les dépenses des départements. Le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) reste quant à lui quasi constant depuis 2006³⁸.

26. La solidarité familiale s'exerce également quand il s'agit de financer ensemble les surcoûts du handicap : frais de transports adaptés, frais de santé non remboursés, frais de matériel ou de régimes alimentaires spécifiques, restes à charge qui peuvent atteindre plusieurs milliers d'euros pour certains aménagements... L'État ne peut se dégager de ses obligations en faisant reposer la charge complète de la subsistance de la personne handicapée sur le couple et doit respecter la Constitution ainsi que ses engagements européens et internationaux sur les droits fondamentaux des personnes handicapées.

27. Il est souvent réaffirmé, dans les argumentaires opposés à la déconjugalisation, que la logique de solidarité doit être la même pour tous. Pourtant le système actuel comporte plusieurs aberrations et incohérences que la déconjugalisation viendrait corriger. Il existe en effet déjà des exceptions à la subsidiarité de l'État, tout particulièrement en ce qui concerne le handicap. La première est opérée par la loi de 1975 même, lorsqu'est créée l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) attribuée à un enfant à charge indépendamment des revenus du foyer. Une autre concerne le fait que l'AAH prenne en compte les revenus du conjoint, mais pas ceux des parents ou d'autres membres de la famille – sans doute en raison d'un préjugé implicite qui veut que les personnes handicapées soient plus naturellement amenées à vivre chez leurs parents, comme des enfants à vie, plutôt qu'en couple. Une troisième exception concerne la non prise en compte du salaire du conjoint lorsque celui-ci provient de la PCH, conformément à l'article article R821-4 du Code de la Sécurité sociale³⁹, et

³⁸ Les départements et la CNSA avait un concours égal en 2008, il est aujourd'hui de plus du triple que celui de la CNSA.

³⁹ Article R821-4 du Code de la Sécurité sociale qui prévoit que « ne sont pas pris en compte les revenus appartenant aux catégories suivantes : [...] b) Le salaire perçu en application du deuxième alinéa de l'article L. 245-12 du Code de l'Action sociale et des familles par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité ».

à l'article L. 245-12 du Code de l'action sociale et des familles⁴⁰. Les conjoints, qu'ils soient rémunérés ou non pour le faire, concourent généralement à l'aide et aux soins nécessaires. Dans ce contexte, la CNCNDH s'interroge sur les raisons justifiant le fait de créer une différence entre ceux qui travaillent hors du domicile et ceux qui travaillent au service de leur conjoint handicapé⁴¹.

2.2. Un mode de calcul qui pénalise particulièrement les femmes handicapées.

28. La CNCNDH souhaiterait s'arrêter sur la situation des femmes handicapées dont l'article 6 de la CIDPH rappelle les droits spécifiques. Elles sont particulièrement lésées par le mode de calcul actuel, car, comme l'a montré le Défenseur des droits dans son rapport de 2016 sur *L'emploi des femmes en situation de handicap*⁴², elles subissent des discriminations croisées, en tant que femmes et en tant que personnes handicapées. Leur taux de chômage est légèrement plus faible que celui des hommes handicapés, les deux étant plus élevés que le taux de chômage dans la population générale, mais leur taux d'inactivité se révèle beaucoup plus élevé que celui des hommes handicapés ou des femmes ne présentant pas de handicap. Celles qui travaillent sont plus souvent à temps partiel, subissent des discriminations en matière de rémunération et de promotion, d'autant qu'elles ont aussi un niveau d'études moindre, qui peut être lié au handicap, que rien ne vient compenser. Freinées dans leurs possibilités de générer des revenus d'un montant suffisant pour leur permettre une vie digne, elles sont donc plus susceptibles de se retrouver soumises à la dépendance financière face à leur conjoint.

29. Les femmes handicapées sont aussi particulièrement victimes d'abus et de violences conjugales. Ainsi dans son analyse des enquêtes Cadre de vie et sécurité de 2011 à 2018, la DREES constate que les personnes handicapées, et surtout les femmes handicapées, sont plus souvent victimes de violences physiques ou sexuelles, de menaces ou d'injures. Elles sont également plus souvent agressées chez elles ou à proximité de leur domicile et connaissent plus fréquemment leur agresseur. Elles ont aussi un plus fort sentiment d'insécurité, y compris chez elles⁴³. L'enchâssement de

⁴⁰ Article L. 245-12 du Code de l'action sociale et des familles qui prévoit que « *L'élément mentionné au 1° de l'article L. 245-3 [PCH] peut être employé, selon le choix de la personne handicapée, à rémunérer directement un ou plusieurs salariés, notamment un membre de la famille dans les conditions prévues au deuxième alinéa du présent article* » précisant que « *la personne handicapée remplissant des conditions fixées par décret peut employer un ou plusieurs membres de sa famille, y compris son conjoint, son concubin ou la personne avec qui elle a conclu un pacte civil de solidarité dans des conditions fixées par décret* ».

⁴¹ A noter : une nouvelle exception a été introduite par la PPL elle-même. En effet, l'article 2 de la PPL originelle, qui précise « *À la première phase 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* », a été voté conforme par le Sénat en première lecture. Cet article fait référence aux personnes travaillant en Etablissement ou services d'aide par le travail (ESAT) et la déconjugalisation s'appliquera donc à leur situation.

⁴² Défenseur des droits, *L'emploi des femmes en situation de handicap*, 2016.

⁴³ DREES, « *Les personnes handicapées sont plus souvent victimes de violences physiques, sexuelles et verbales* », *Etudes et Résultats*, numéro 1156, juillet 2020.

dépendances matérielles, humaines et financières dans lequel se trouvent certaines des femmes bénéficiaires de l'AAH constitue un terreau fertile à l'emprise et à la violence, comme en témoignent les femmes concernées⁴⁴. Lorsqu'elles sont privées de ressources, il leur est difficile de s'extraire des situations d'abus. Des mesures sont en cours d'étude pour que l'AAH soit récupérée plus rapidement à taux plein après une rupture, mais il restera un délai qui freinera les personnes les plus démunies. Il y a urgence car on ne peut se contenter de dispositifs expérimentaux dans quelques départements, qui interviennent trop tard, après que les violences ont été commises ; à l'inverse, la déconjugalisation de l'AAH est une mesure préventive simple et disponible.

30. La CNCDH considère que c'est en amont qu'il faut traiter le problème en modifiant le mode de calcul de l'AAH pour faire cesser immédiatement les situations de dépendance financière, sources des conflits et de l'emprise. La déconjugalisation de l'AAH profiterait en premier lieu aux femmes handicapées victimes, ou potentielles victimes, de violences conjugales, et cette seule raison devrait suffire à voter la mesure⁴⁵.

2.3. Un mode de calcul qui pénalise aussi les enfants.

31. Dans le cas des familles les plus pauvres, la CNCDH constate que les effets du mode de calcul actuel de l'AAH dépassent la personne bénéficiaire au sein d'un foyer pour toucher aussi les enfants qui y vivent⁴⁶ et qui partagent l'état de pauvreté et la tension dans lesquels se trouvent les adultes. Ceci concerne particulièrement les enfants issus de familles recomposées. En effet, si le parent qui a la charge de l'enfant est la personne bénéficiaire de l'AAH et qu'il s'en trouve privé, il doit demander à son conjoint l'argent nécessaire à l'entretien de son propre enfant. Certains parents renoncent à reformer un jour un couple pour pouvoir élever dignement leurs enfants avec leurs propres ressources. Certes, le plafond est relevé lorsque des enfants sont présents au sein du foyer. Mais, à la date de leur vingtième anniversaire, ce bénéfice est perdu et l'AAH diminue alors que la charge du foyer reste bien souvent identique⁴⁷. Les familles sont soumises à une perte de revenus qu'elles n'ont pas toujours anticipée ;

44 Enquête réalisée par APF France handicap début 2019 auprès de plus 3 100 femmes en situation de handicap sur les violences faites aux femmes en situation de handicap, disponible ici : <https://www.apf-francehandicap.org/sites/default/files/plaidoyer-femme-vf.pdf> ; voir également les témoignages recueillis par l'association Femmes pour le dire Femmes pour agir et relayés dans leurs actions (<https://fdfa.fr/rapport-du-senat-sur-les-violences-faites-aux-femmes-en-situation-de-handicap/>), et les témoignages recueillis ou relayés par un collectif d'initiative citoyenne auditionné par l'Assemblée nationale : <https://leprixdelamour.fr/temoignages/>.

45 Le Haut conseil à l'égalité homme femme s'est d'ailleurs prononcé plusieurs fois en ce sens pour cette exacte raison, et encore le 16 juin 2021 : voir <https://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/violences-de-genre/actualites/article/cp-pour-la-deconjugalisation-de-l-allocation-aux-adultes-en-situation-de>. Adrien Taquet, Secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles auprès du ministre des Solidarités et de la Santé, s'est également prononcé pour à titre personnel le 27 mai, lors d'un live Facebook, afin de limiter les dépendances subies par les femmes handicapées, sources de violences.

46 Selon les chiffres de la DREES, les foyers dont l'un au moins des membres bénéficie de l'AAH sont constitués pour 6 % d'un adulte seul avec enfant(s) et pour 9 % d'un couple avec enfant(s).

47 En effet, rares sont les enfants de 20 ans complètement autonomes financièrement : ils continuent souvent d'avoir besoin de la solidarité de leurs parents.

certaines rapportent qu'elles ne font plus face à leurs dépenses et craignent, par exemple, de perdre le logement dont elles ne peuvent plus rembourser le prêt.

32. La CNCNDH estime alors qu'il est nécessaire que l'AAH prenne en compte les enfants à charge jusqu'à leurs 25 ans. En effet, en raison de leurs faibles revenus amoindris par le surcoût que représente le handicap, les personnes cumulant l'AAH avec les revenus du travail ont besoin de ces parts pour protéger leurs enfants de la pauvreté.

3. POUR UN VRAI REVENU DE REMPLACEMENT.

33. La CNCNDH observe que les gouvernements successifs ont opposé systématiquement les mêmes arguments tant aux parlementaires qu'à la société civile en ce qui concerne la déconjugalisation de l'AAH ; l'un de ces arguments est que l'AAH serait un minimum social, que tous les minima sociaux prennent en compte les revenus des conjoints et qu'à ce titre l'AAH doit prendre en compte les revenus du conjoint. La CNCNDH rappelle que l'AAH ne peut être considérée comme un minimum social. Elle avait déjà longuement étudié cette question lors des travaux sur le Revenu universel d'activité (RUA), un projet de réforme dont l'AAH a été retirée – justement parce qu'elle serait un « minimum social pas comme les autres », pour reprendre les termes employés par le Président Emmanuel Macron lors de la Conférence nationale du handicap du 11 février 2020, écartant alors explicitement l'AAH du chantier relatif au RUA⁴⁸.

34. Instituée par une loi dont le cœur est l'autonomie⁴⁹, puis confortée par une seconde loi qui consacre le projet de vie et la compensation du handicap afin de garantir à tous une vie autonome librement choisie et une pleine participation sociale, l'AAH est une prestation sociale non contributive destinée à compenser la perte ou la réduction de la capacité à générer ses propres revenus. C'est la définition même de l'invalidité, dont le taux évalué par la MDPH est un critère d'attribution de l'AAH. C'est une particularité que confirme l'introduction, par le décret n° 2011-974 du 16 août 2011 du critère de Restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), pour les personnes ayant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %, relevant de l'article L. 821-2 du Code de la Sécurité sociale.

48 Voir notamment <https://www.faire-face.fr/2020/02/13/macron-aah-rua-sortie/>.

49 Ainsi le dispose le premier article de la loi de 1975 : « La prévention et le dépistage des handicaps, les soins, l'éducation, la formation et l'orientation professionnelle, l'emploi, la garantie d'un minimum de ressources, l'intégration sociale et l'accès aux sports et aux loisirs du mineur et de l'adulte handicapés physiques, sensoriels ou mentaux constituent une obligation nationale.

Les familles, l'État, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de Sécurité sociale, les associations. Les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions pour mettre en œuvre cette obligation en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables. »

35. L'AAH et le Revenu de solidarité active (RSA), qui est un minimum social, répondent à des objectifs très différents. Le RSA est un appui ponctuel pour une personne en capacité de travailler le temps qu'elle retrouve un emploi. L'AAH au contraire est une aide durable pour assurer un revenu individuel d'existence à des personnes qui ne peuvent travailler qu'à temps partiel, voire pas du tout, sont gênées dans leur évolution professionnelle par leur handicap, et dont la situation n'évoluera pas favorablement, voire déclinera au cours du temps pour les personnes vivant avec une affection dégénérative. Les deux prestations sociales sont d'ailleurs définies dans des codes différents, l'AAH dans le Code de la sécurité sociale et le RSA dans celui de l'action sociale et des familles, et ne sont pas assorties des mêmes droits⁵⁰.

36. Comme l'ont souligné députés et sénateurs lors des échanges en commissions des affaires sociales et en séance publique, un argument supplémentaire conforte l'idée que l'AAH n'est pas un minimum social et que son calcul doit être modifié : régie par le Code de la sécurité sociale elle doit suivre les principes des ordonnances de 1945 (universalité, uniformité et unicité), qui excluent le principe de subsidiarité. Ainsi les prestations sociales comme l'invalidité, le chômage ou la retraite sont calculées individuellement⁵¹ ; il serait alors logique que ce soit le cas pour l'AAH également, dont l'attribution est individuelle et attachée à la reconnaissance du handicap qui perdure lors de la mise en couple.

Recommandation n°4 : La CNCNDH recommande que l'Allocation adulte handicapé ne soit plus considérée comme un simple filet de sécurité mais comme un véritable revenu de remplacement non contributif assurant pleinement son objectif d'autonomie financière.

⁵⁰ L'AAH ne permet pas l'accès à la CMU, ou le versement de la prime de Noël par exemple. Et malgré les demandes des associations, les bénéficiaires de l'AAH n'ont pas eu les aides d'urgence données aux familles les plus modestes depuis le début de la crise sanitaire qui n'ont été versées qu'aux bénéficiaires du RSA ou de l'ASS mais pas aux bénéficiaires de l'AAH, une preuve supplémentaire de la distinction faite entre ces prestations sociales.

⁵¹ La CNCNDH invite également à mettre en cohérence les dispositifs existants pour garantir un revenu d'existence aux personnes handicapées partiellement ou totalement empêchées de travailler. Des différences existent en effet entre la pension d'invalidité, la rente AT-PP et l'AAH, dont les montants sont sources d'inégalités. Il n'est pas équitable qu'à handicap égal, l'impossibilité de se procurer un revenu par une activité professionnelle et les droits qui en découlent ne soient pas égaux et varient selon les circonstances de survenue du handicap et selon les droits que l'assuré social a pu préalablement se créer. Cette inégalité avait déjà été pointée par la Cour des comptes dans son rapport public annuel de 2014, La fiscalité liée au handicap : un empilement de mesures sans cohérence (disponible ici : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-rapport-public-annuel-2014>).

4. CONCLUSION.

37. La CNCDH souligne l'urgence qu'il y a à ne plus laisser les personnes handicapées dans la situation de devoir opter entre le dénuement affectif et le dénuement financier avec pour seule perspective de devoir payer ce que la société civile nomme désormais le « prix de l'amour »⁵². Notre société a changé ; conserver un mode de calcul fondé sur des stéréotypes passésistes, tant concernant le couple que le handicap, est complètement à rebours de son évolution. La CNCDH rappelle qu'une société inclusive doit permettre à chacun de choisir librement les modalités de sa vie de couple, sans crainte d'une perte de revenus qui ajoute aux dépendances matérielles et humaines, liées au handicap, une dépendance financière aux lourdes conséquences.

38. La prise en compte des revenus du conjoint est contraire au principe même de l'AAH qui est de garantir l'indépendance financière du bénéficiaire. Différentes mesures ont pu être proposées par les parlementaires ces dernières années afin de remédier à la situation : relèvement du plafond de ressources, maintien d'un montant minimum, déconjugalisation au moins pour les couples non mariés ou lorsque l'invalidité est supérieure à 80 %... C'est finalement la déconjugalisation pure et simple qui a été retenue. La CNCDH considère qu'il s'agit d'un choix juste qu'elle appelle de ses vœux.

⁵² Voir <https://leprixdelamour.fr/>.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS.

Recommandation n°1 : La CNCDH appelle à déconjugaliser l'Allocation adulte handicapé au plus vite, pour se mettre en conformité avec les engagements internationaux de la France en matière de droits fondamentaux des personnes handicapées, en particulier les droits à la dignité, à l'autonomie, à la liberté de faire ses propres choix, à la protection et à l'aide de l'État.

Recommandation n°2 : La CNCDH propose que la réflexion sur le financement de la déconjugalisation de l'Allocation adulte handicapé – et éventuellement d'autres mesures concernant cette allocation afin qu'elle remplisse pleinement son objectif d'autonomie – soit intégrée à celles en cours sur les branches de la Sécurité sociale.

Recommandation n°3 : La CNCDH appelle les pouvoirs publics à relever le niveau de l'Allocation adulte handicapé, facteur essentiel d'émancipation et d'épanouissement pour les personnes handicapées.

Recommandation n°4 : La CNCDH recommande que l'Allocation adulte handicapé ne soit plus considérée comme un simple filet de sécurité mais comme un véritable revenu de remplacement non contributif assurant pleinement son objectif d'autonomie financière.



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNC DH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations Unies.**

L'action de la CNC DH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'Homme.

L'indépendance de la CNC DH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNC DH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en oeuvre des Principes directeurs des Nations Unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis 2018 et sur les droits des personnes handicapées depuis 2020. La CNC DH est en outre la Commission française de mise en oeuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge.

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNC DH



@cncdh.france