

Avis du CNCPH sur l'article 83 du projet de loi de finances pour 2019 visant la simplification des compléments à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

22 octobre 2018

Le projet de loi de finances pour 2019, présenté par la DGCS à la commission compensation ressources du CNCPH, propose à l'article 83 le cadre législatif mettant en œuvre une des orientations fixées par le Conseil interministériel du handicap de septembre 2017. Cette mesure vise à simplifier les compléments à l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

L'article 83 :

- abroge le complément de ressources (art L821-1-1 CSS) (I) ;
- organise les mesures de coordination et d'adaptation du Code de la sécurité sociale (art. L821-1-2, L821-4, L821-5, L821-7 CSS) et du code de l'action sociale et des familles (art. L241-6, L244-1 CASF) (II) ;
- applique la modification pour Mayotte (III) ;
- prévoit que l'entrée en application de la mesure aura lieu au 1/11/2019 en articulation avec le dernier volet de la revalorisation « exceptionnelle » de l'AAH (IV) ;
- met en place une mesure transitoire pour les personnes qui au 1/11/2019 avaient des droits ouverts au complément de ressources, afin qu'ils continuent à bénéficier de ses dispositions, tant qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité, pendant une durée de 10 ans, y compris dans le cadre des procédures de renouvellement intervenant pendant cette période. Cette mesure vise à protéger les droits des bénéficiaires actuels jusqu'au 31/10/2029 (V).

Cette modification législative sera suivie pour sa mise en œuvre d'un décret en Conseil d'Etat et d'un décret simple publiés avant le 1/11/2019.

Par cet article, le gouvernement entend rationaliser les prestations complémentaires à l'AAH : le complément de ressources (179,31€) et la majoration pour la vie autonome (104,77€/mois) dont la coexistence nuirait, selon lui, à la lisibilité de l'AAH en arguant de différences limitées entre conditions et modalités d'attribution des deux compléments qui seraient sources de complexité. Pour cela, il est proposé de « fusionner » les deux compléments en les alignant sur la prestation la moins couteuse, la majoration pour la vie

autonome (MVA). 152 883 personnes sont bénéficiaires de la MVA, 68 118 bénéficient du complément de ressources (déc. 2016).

Comme exprimé en 2017 lorsque cette mesure a été rendue publique, **le CNCPH exprime son désaccord quant à cette mesure de suppression de la garantie de ressources instaurée par la loi du 11 février 2005 qui constitue une mesure de protection du niveau de vie des personnes les plus sévèrement handicapées.** C'est d'ailleurs la raison pour laquelle celle-ci ne concerne qu'un nombre très limitée de personnes (68 118), soit 6% des bénéficiaires de l'AAH qui sont dans l'incapacité de travailler.

S'il existe aujourd'hui deux compléments à l'AAH, ceux-ci, tout en ayant des **caractéristiques communes**, ont des **motifs distincts**.

La définition des compléments de l'AAH précise bien la différence de nature de ces dispositions :

- *le complément de ressources* a pour **objectif de compenser l'absence durable de revenus d'activité des personnes qui sont dans l'incapacité de travailler.** Son montant cumulé avec l'AAH forme la **garantie de ressources**, portant le montant cumulé de l'AAH et du CR à 998,31€/mois actuellement. Portée à 1.039,31€ au 1/11/2018 puis à 1.079,31€ au 1/11/2019, la garantie de ressources permettra à ses bénéficiaires de tangenter le seuil de pauvreté (fixé à 1026€/mois) pour passer légèrement au-dessus dès novembre 2018 ;
- *la majoration pour la vie autonome (MVA)* permet, quant à elle, aux personnes en situation de handicap dont le taux d'incapacité reconnu par la CDAPH est supérieur ou égal à 80% vivant dans un logement indépendant pour **favoriser leur accès à un logement autonome et non de faire face aux dépenses d'aménagement de leur logement.** La MVA se distingue ainsi dans son objet des allocations logement et de prestation de compensation du handicap.

La volonté de rationalisation affichée n'est pas retenue par le CNCPH comme un motif légitime de suppression de la garantie de ressources des personnes les plus sévèrement handicapées.

En effet,

- les **attributs spécifiques de chacune des prestations**, non cumulables entre elles, **sont explicites** ;
- le **nombre de bénéficiaires** (68 000 personnes) n'est **pas constitutif d'un surcroit de charge de travail** pour les MDPH. Celles-ci traitent plus de 4 millions de demandes par an (source CNSA). **La demande de compléments n'embolise pas le fonctionnement des MDPH** ;
- cette mesure de simplification ne constitue **pas une mesure de lutte contre le non recours** au complément de ressources car celui-ci est automatiquement et concomitamment étudié par les CDAPH chargées d'instruire les demandes et attribuées selon des durées et des processus concomitant de l'AAH L821-1 CSS et du complément de ressources L821-1-1 (attribués pour de longues durées), leur durée d'attribution a d'ailleurs été étendu par le décret n° 2017-122 de dix à vingt ans;
- en cohérence avec la volonté actuelle affichée par le gouvernement visant à simplifier la vie des personnes en situation de handicap et de leur famille, confère le rapport Taquet-Serres « *Plus simple la vie* » qui propose notamment d'**accorder des droits**

sans limitation de durée aux personnes dont le handicap est peu susceptible d'évoluer positivement, il apparaît, au contraire, légitime de proposer l'attribution automatique de la garantie de ressources pour les personnes qui y sont éligibles sans limitation de durée. La mesure de suppression de la garantie de ressources ne figure pas dans le rapport Taquet-Serres.

Pour l'ensemble de ces raisons et dans ce contexte, y compris en tenant compte de la mise en place d'une mesure transitoire reportant son application dans 10 ans pour les actuels bénéficiaires, **le CNCPH émet un avis défavorable à l'article 83 du PLF pour 2019 qui supprime un droit à la garantie de ressources instauré par la loi du 11/02/2005 et réduit le niveau de vie des personnes les plus sévèrement handicapées qui vivent en autonomie.**

La suppression de la garantie de ressources pénalise les personnes qui vivent avec un handicap irréversible en réduisant leur niveau de vie à court terme pour les nouveaux entrants potentiels et à moyen terme celui des actuels bénéficiaires dont la situation de handicap et l'incapacité de travail n'auront, elles, pas évoluées dans 10 ans. Leurs moyens d'existence seront soit partiellement (avec à la clé une prestation qui passera de 179,31 à 104,77€/mois si elles entrent dans les critères de la MVA), **soit totalement diminués** (une perte sèche de 179,31€/mois si elles n'y entrent pas, notamment pour les propriétaires qui ne perçoivent pas ou plus d'aide au logement et les personnes hébergées à titre gratuit).

La volonté de simplifier les démarches administratives ne doit pas aboutir à une réduction des droits des personnes oubliant les spécificités auxquelles ces mesures répondent. L'aspiration du droit à vivre en autonomie des personnes les plus sévèrement handicapées ne doit pas se conjuguer dans l'avenir avec une réduction de leurs moyens d'existence. La suppression de la garantie de ressources ne constitue pas une bonne réponse sociétale, elle apparaît davantage comme une mesure visant à contenir la dépense publique via une réforme paramétrique. Cette mesure de suppression totale concernerait 17% des bénéficiaires actuels de la garantie de ressources (soit environ 11 000 personnes), selon les estimations du gouvernement 83% des allocataires verraient leurs droits potentiels maintenus en basculant à la MVA.

Cette réforme minorerait la dépense de 0,47M€ en 2019 et de 5,7M€ en 2020 au regard des mesures mises en œuvre, notamment de la mesure transitoire de maintien des droits pendant 10 ans pour les actuels bénéficiaires s'ils restent allocataires de l'AAH L821-1 CSS.

Le CNCPH ne peut pas être favorable avec cette évolution, en conséquence, les membres du CNCPH adoptent un avis défavorable avec 2 abstentions.