

Concertation sur le revenu universel d'activité

Mise de jeu – Collège thématique Handicap

Cycle 2 – Principes et objectifs de la réforme



19 SEPTEMBRE 2019

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
----------------	---

INTRODUCTION	3
--------------------	---

PRESTATIONS DE SOLIDARITE : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA SPECIFICITE LIEE AU HANDICAP ?	4
--	----------

1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisible et garantir le gain au travail	4
1.1. <i>Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité.....</i>	<i>4</i>
1.2. <i>Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée</i>	<i>4</i>
2. Les prestations qui bénéficient aux personnes en situation de handicap doivent être adaptées pour tenir compte des spécificités liées au handicap	6
2.1. <i>Assurer un revenu décent</i>	<i>6</i>
2.2. <i>Suivre des règles lisibles.....</i>	<i>7</i>
2.3. <i>Garantir le gain au travail.....</i>	<i>8</i>
2.4. <i>Faut-il un modèle individualisé ou conjugalisé ?</i>	<i>8</i>
3. L'AAH à l'aune des qualités que l'on attend d'un système de prestations de solidarité tenant compte des spécificités liées au handicap : quel bilan ?.....	9
3.1. <i>Une prestation quasi-individualisée.....</i>	<i>9</i>
3.2. <i>Évolution du niveau de l'AAH sur longue période.....</i>	<i>9</i>
3.3. <i>Quel est aujourd'hui le niveau de vie des bénéficiaires de l'AAH ?.....</i>	<i>11</i>
3.4. <i>Aujourd'hui, le supplément d'aide monétaire apportée à une personne modeste du fait qu'elle est handicapée dépend fortement de sa situation de vie.....</i>	<i>11</i>
3.5. <i>Le barème de l'AAH génère des cas où le gain au travail n'est pas assuré pour la personne handicapée.....</i>	<i>14</i>
3.6. <i>Le barème de l'AAH génère des cas où le gain au travail n'est pas assuré pour le conjoint de la personne handicapée</i>	<i>16</i>

Fruit de l'histoire de notre modèle social qui s'est constitué par ajouts successifs, notre système de solidarité comprend dix minima sociaux, couvrant au total 7 millions de personnes (les ayant-droit et leurs familles). Si on ajoute aux minima sociaux la prime d'activité et les aides personnelles au logement, il apparaît qu'une personne sur quatre résidant en France (soit plus de 15 millions de personnes) appartient à un ménage qui touche au moins l'une de ces prestations sociales de solidarité, sous condition de ressources. Celles-ci sont partiellement cumulables et ont chacune des règles différentes en matière d'éligibilité, de calcul et de prise en compte des ressources du ménage.

L'intrication de ces prestations génère parfois des différences de traitement difficiles à justifier du point de vue de l'équité, ainsi que des situations – minoritaires - où l'intéressement au travail, c'est-à-dire le gain effectif de revenu pour les personnes qui retrouvent un emploi ou travaillent davantage, reste faible ou nul.

Créées pour répondre à des situations de précarité et de fragilité, les prestations sociales de solidarité constituent un filet de sécurité indispensable pour garantir un niveau de vie minimal à chacun. Pourtant, le manque de cohérence et de lisibilité du système génère du non-recours de la part de personnes qui ne comprennent pas leurs droits. En outre, il alimente un sentiment d'injustice, voire des soupçons d'abus de la part de certains bénéficiaires. Ces insuffisances minent la confiance de nos concitoyens dans notre système de solidarité.

*

Le premier cycle de concertation, dédié aux « constats », visait à dresser un état des lieux de notre système de soutien au revenu des ménages modestes en France. Les collègues « Associations », « Partenaires sociaux » et « Territoires » se sont réunis une première fois les 20 et 21 juin et une deuxième fois le 9 juillet. Les mises de jeu fournies pour ces réunions ont présenté les caractéristiques et les limites du système actuel, les outils disponibles pour mesurer le niveau de vie et la pauvreté, et l'état présent des connaissances en matière de non-recours aux droits.

*

Le deuxième cycle de concertation porte sur les objectifs et les principes de mise en œuvre que doit porter la réforme du revenu universel d'activité. Parce qu'une réforme d'une telle envergure imposera inévitablement de procéder à des arbitrages, il importe de définir et de prioriser les critères au regard desquels seront analysés les avantages et les inconvénients de chaque option.

S'il est clair que le revenu universel d'activité a vocation à soutenir le revenu des ménages modestes, il est indispensable de préciser ce premier objectif (quel niveau d'aide pour quel public ?) et de réfléchir aux autres objectifs poursuivis (équité, assurance du gain au travail, lisibilité...) et aux principes qui en découleront (prise en compte ou non de la situation familiale, intéressement au travail...).

La présente mise de jeu traite de l'articulation des principes et des objectifs généraux de la réforme avec la nécessité, dans le cadre de l'évolution future de notre système de prestations sociales de solidarité, de tenir compte des spécificités liées à la situation de handicap.

PRESTATIONS DE SOLIDARITE : COMMENT PRENDRE EN COMPTE LA SPECIFICITE LIEE AU HANDICAP ?

La réforme du revenu universel d'activité fera considérablement évoluer le paysage des prestations sociales de solidarité en France. Dans ce cadre, il est nécessaire de réfléchir aux propriétés de notre système de solidarité lorsqu'il s'adresse en particulier aux personnes en situation de handicap. En effet, quel que soit le scénario final de réforme retenu, l'articulation devra être assurée entre ces prestations spécifiques et le futur revenu universel d'activité. Cela suppose une clarté sur les principes et les objectifs que nous voulons respecter dans le cadre cette réforme.

1. Les prestations sociales de solidarité doivent répondre à des objectifs généraux : assurer un revenu décent, être lisible et garantir le gain au travail

1.1. Rappel des objectifs généraux assignés à une prestation sociale de solidarité

- Assurer un soutien à toute personne ne disposant pas de ressources suffisantes pour atteindre un revenu décent. Ceci signifie en particulier que la prestation est dégressive avec les ressources de la personne, jusqu'à s'annuler au-delà d'un certain niveau de ressources. Ce revenu décent peut être défini en fonction du seuil de pauvreté ou en fonction d'un budget de référence. Son niveau pourrait aussi dépendre de la réalité des perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité :
 - Si ces perspectives sont fortes, un revenu décent pourrait s'assimiler à celui qui assure, de façon temporaire, les besoins vitaux de la personne ;
 - Si ces perspectives sont faibles, le revenu décent pourrait être plus élevé.
- Suivre des règles lisibles, qui soient compréhensibles par tous et assurent une forme d'équité, en montrant de façon transparente comment sont prises en compte les spécificités de la situation de chacun.
- Faire en sorte que le travail paye systématiquement, pour des raisons d'équité et de cohérence. Mais aussi pour encourager l'activité, qui, pour celles et ceux qui peuvent travailler, constitue une voie privilégiée de sortie durable de la pauvreté et de la précarité.

1.2. Trois grands modèles sont possibles pour y répondre : avantages et inconvénients d'une prestation individualisée, quasi-individualisée ou conjugalisée

Dans un souci d'équité, le montant de ce revenu minimum garanti varie selon certaines caractéristiques de la personne – ou du ménage auquel il appartient. De nombreuses options sont possibles pour définir les règles de calcul du montant de l'aide accordée. La question la plus

structurante est : faut-il considérer les ressources de l'individu ou celle du couple pour décider de l'éligibilité à la prestation ?

Trois grands modèles sont envisageables (cf. tableau 1) :

- la prestation individualisée, versée à l'individu en fonction des seules ressources de l'individu ;
- la prestation quasi-individualisée, versée à l'individu en fonction à la fois de ses ressources propres et de celles du ménage auquel il appartient ;
- la prestation conjugalisée/familialisée, versée au ménage en fonction des ressources du ménage.

Tableau 1 – Prestations de solidarité : proposition de typologie

Caractéristiques		Prestation individualisée	Prestation quasi-individualisée	Prestation conjugalisée/familialisée
Éligibilité à l'aide (plafond)		En fonction des revenus de l'individu	En fonction des revenus de l'individu et du ménage	En fonction des revenus du ménage
Versement de l'aide		À l'individu	À l'individu	Au ménage
Montant de l'aide		Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus de l'individu jusqu'à un certain seuil	Complète les revenus du ménage jusqu'à un certain seuil
Prise en compte des personnes à charge dans le barème	OUI	Via une échelle d'équivalence (majoration du plafond de ressource et/ou du montant garanti).		
	NON	D'autres prestations dédiées (allocations familiales), non comprises dans la base ressources, viennent s'ajouter à la prestation de solidarité		

Un document de mise de jeu (collèges pléniers) est consacré à cette question. On se limitera ici à en rappeler les principaux enseignements.

Chacun des trois modèles présente des avantages et des inconvénients, que l'on peut analyser au travers d'une grille de lecture comptant quatre critères :

- en termes d'équité et d'efficacité redistributive, la prestation conjugalisée/familialisée est la plus efficiente car elle cible mieux les personnes les plus pauvres à enveloppe budgétaire donnée ;
- en termes de gain au travail, les trois modèles favorisent au sein d'un couple la mono-activité, mais pas de la même façon : l'incitation est forte dans le cas d'une prestation individualisée, faible dans le cas d'une prestation conjugalisée/familialisée, la prestation quasi-individualisée se situant dans une position intermédiaire ;
- en termes d'égalité femmes-hommes, aucun modèle ne se détache clairement;
- en termes de neutralité de la puissance publique vis-à-vis de la vie privée, la prestation quasi-individualisée ressort comme celle où la puissance publique est la plus intrusive (contrôle de la situation familiale et avantage financier à la mise en couple).

Il reste qu'en pratique, un système de prestations de solidarité ne présente généralement pas des caractéristiques aussi tranchées. Cette typologie est utile car la grille de lecture qu'elle fournit permet de réfléchir aux conséquences portées par tel ou tel barème.

Tableau 2 : Synthèse des propriétés de chaque modèle selon les quatre critères de décision

Critère de décision	de	Conjugalisation/ familialisation	Quasi-individualisation	Individualisation
Équité et caractère redistributif	et	Prise en compte directe du niveau de vie (++)	Prise en compte du niveau de vie seulement via le plafond (-)	Pas de prise en compte du niveau de vie (--)
Gain au travail	au	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Pas d'incitation à la mono-activité si bonus individuel (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité (-)	Moindre gain au travail (fonction de l'importance de la dégressivité) Incite à la mono-activité encore davantage (--)
Égalité femmes-hommes		Moindre gain au travail qui ne concerne pas plus les femmes que les hommes MAIS versement au « chef de famille » (?)	Même chose que individualisation (?)	Avantage pour les femmes : « gain net » ; pouvoir de négociation accru ; bénéfice en propre (autonomie) ; choix de travailler ou non MAIS « salaire maternel », incitation au retrait du marché du travail (?)
Neutralité vis-à-vis de la vie privée		Neutralité financière entre les situations MAIS contrôle de la situation familiale (?)	Contrôle de la situation familiale via le plafond, incitation à la vie en couple (--)	Pas de contrôle de la situation familiale MAIS Incitation à la vie en couple (?)

2. Les prestations qui bénéficient aux personnes en situation de handicap doivent être adaptées pour tenir compte des spécificités liées au handicap

2.1. Assurer un revenu décent

S'agissant de l'objectif de revenu décent, le montant de revenu à garantir est une question politique qu'il est difficile de trancher objectivement. Plusieurs études ont cherché à évaluer un niveau souhaitable de ressources, dans une approche minimaliste centrée sur la satisfaction des besoins vitaux d'un individu (logement, alimentation et vêtement) ou dans une approche plus extensive intégrant également les dépenses nécessaires au bien-être (participation à la vie sociale et culturelle).

Afin que le revenu décent corresponde à la situation réelle vécue par le bénéficiaire, ces études recommandent de tenir compte de :

- la configuration familiale (personne seule, vivant en couple, avec ou sans enfant pour tenir compte de l'existence d'économies d'échelle sur certaines dépenses partiellement mutualisables) ;
- la situation vis-à-vis du logement (propriétaire, locataire du parc HLM, locataire du parc social, pour tenir compte de différences de coût du logement) ;
- la situation vis-à-vis du marché du travail (pour tenir compte de coûts supplémentaires liés à l'activité) ;
- voire de la situation géographique (pour tenir compte de différences de coût de la vie suivant le lieu de résidence).

Toutefois, ces études ne distinguent pas le niveau de revenu décent selon que la personne est en situation de handicap ou non.

En principe, les surcoûts matériels, liés à des besoins spécifiques nés du handicap, sont pris en charge par les prestations de compensation du handicap, distinctes des prestations de solidarité (minima sociaux, aides personnelles au logement) destinées à soutenir les seules personnes modestes (handicapées ou non). Hors cette problématique des besoins spécifiques, le prix d'un bien ou d'un service n'est le plus souvent pas différent selon qu'une personne est handicapée ou non. La vraie question est sans doute moins celle du coût des biens et services pour la personne handicapée que celle de leur plus ou moins grande accessibilité. Cette accessibilité est là encore un enjeu crucial de politique publique, mais qui dépasse le seul système de prestations sociales de solidarité.

En revanche, la spécificité du handicap impacte directement ce système lorsqu'il s'agit d'apprécier les perspectives que chacun a de disposer d'un meilleur revenu en sortant de sa situation présente par l'activité. En effet, ces perspectives nécessitent assurément un niveau d'effort plus important pour les personnes handicapées, du fait d'une distance au marché du travail plus forte en moyenne (cf. tableau ci-dessous¹). Ce constat doit être apprécié dans une approche dynamique, au vu des progrès enregistrés ou à venir pour réduire cette distance.

3. Taux d'activité, de chômage et d'emploi des personnes handicapées en 2018 en %

	Reconnaissance administrative ¹			Population en situation de handicap ²			Ensemble de la population		
	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes	Ensemble	Femmes	Hommes
Taux d'activité	43	42	45	52	51	54	72	68	76
Taux d'emploi	36	36	36	45	44	46	65	62	69
Taux de chômage ³	18	16	19	14	14	15	9	9	9
Effectifs (en milliers)	2 759	1 372	1 387	5 918	3 193	2 725	40 923	20 868	20 055

1. Voir note 1, figure 4. 2. Voir note 2, figure 4. 3. Le taux de chômage est calculé sur la population active âgée de 15 ans ou plus.
 Champ : France hors Mayotte, population âgée de 15 à 64 ans, vivant en ménage ordinaire.
 Source : Insee, enquête Emploi 2018.

C'est pourquoi il est juste que les personnes modestes, lorsqu'elles sont handicapées, bénéficient d'un surcroît d'aide dans le cadre des prestations sociales de solidarité. On peut aussi se demander si ce surcroît d'aide doit être le même pour toutes les personnes en situation de handicap, ou s'il doit être plus élevé au-delà d'un certain niveau d'éloignement au travail, ou selon un autre critère à définir. À cet égard, la question de la « juste » méthode d'évaluation de la distance à l'activité de chaque personne, toujours selon une approche dynamique, mérite d'être posée.

2.2. Suivre des règles lisibles

S'agissant de la lisibilité de la prestation, le **soutien supplémentaire** apportée à une personne de niveau de vie modeste parce qu'elle est handicapée ne doit pas seulement être identifié et visible. Il est aussi *a priori* souhaitable que ce supplément lié au handicap ne dépende pas de la situation

¹ Extrait de l'*Insee Références* Emploi, chômage, revenus du travail édition 2019, fiche 4.5 « travail, santé et handicap » pages 138 et 139)

familiale et en matière de logement de la personne handicapée, à la fois pour des raisons d'équité et pour que ce soutien supplémentaire n'interfère pas avec les choix de vie de la personne (mise en couple, séparation, naissance d'un enfant, entrée ou non dans un logement autonome).

Sur ce dernier point, on peut toutefois considérer que l'entrée des personnes handicapées dans un logement autonome peut être un objectif en soi de politique publique. Si c'est le cas, cela peut justifier l'introduction d'une aide supplémentaire dédiée au public qui réalise cette démarche.

Tant que la personne demeure d'un niveau de vie modeste, ce soutien supplémentaire apporté par la collectivité doit l'accompagner tout au long de sa vie.

Par ailleurs, pour qu'elle joue pleinement son rôle, la prestation doit également être simple d'accès et cette simplicité d'accès doit tenir compte, le cas échéant, de la situation des personnes handicapées (qualité de service à l'utilisateur, guichet connu et adapté à ses besoins).

Enfin, la lisibilité doit aussi s'apprécier tout au long d'un parcours de vie, qui peut connaître des changements de situation. La question de la sécurisation des parcours en termes de revenus, si elle est insuffisamment traitée, peut constituer un frein à ces changements, donc une désincitation à la prise de « risque ».

2.3. Garantir le gain au travail

Le gain au travail doit être assuré pour tout le monde. À cet égard, la personne handicapée, son conjoint éventuel et toute autre personne partageant son quotidien doivent être traités comme tout un chacun.

Une question demeure toutefois ouverte : ce gain au travail doit-il, ou non, être le même pour une personne handicapée et une personne non handicapée ? Si l'on estime que la difficulté spécifique d'insertion sur le marché du travail d'une personne handicapée ne tient pas seulement à l'accès à l'emploi, mais aussi à sa capacité à occuper un emploi durablement et/ou à temps plein, cela pourrait justifier un surcroît de rétribution du travail par rapport à celle que le système de solidarité assure à la personne non handicapée.

En outre, cette question pose la question de la prise en compte des temps très partiels, aujourd'hui mal reconnus par le système de solidarité, alors même qu'ils constituent une voie intéressante pour inclure une large part des personnes en situation de handicap.

2.4. Faut-il un modèle individualisé ou conjugalisé ?

Enfin, l'intégration des spécificités liées au handicap peut se faire quelle que soit la dominante retenue en matière de modèle (individualisé, quasi-individualisé ou conjugalisé) pour bâtir le système de prestations de solidarité.

Cependant, si l'on souhaite faire en sorte que le supplément d'aide apportée à une personne modeste lorsqu'elle est handicapée ne dépende pas de sa situation de vie, et qu'il lui reste attaché individuellement, cela réclame que *ce supplément* (à distinguer du socle d'aide perçu par l'ensemble des ménages modestes) ne soit pas conjugalisé.

Si cette solution est retenue, il reste à savoir si l'on souhaite que ce supplément soit individualisé ou quasi-individualisé. La grille de lecture développée dans le cas général (cf. tableau 5 de la partie 1.2) peut aider à peser les avantages et les inconvénients des chaque option.

À enveloppe budgétaire donnée, consacrée par le système de solidarité aux spécificités créées par les situations de handicap, choisir un supplément d'aide individualisé conduit à soutenir un plus grand nombre de personnes handicapées, y compris celles dont le conjoint gagne bien sa vie, mais aussi dans

le même temps, puisque le budget est limité, à soutenir moins fortement les plus modestes d'entre elles. À l'inverse, avec la même enveloppe budgétaire, un supplément quasi-individualisé serait plus élevé pour les personnes handicapées les plus modestes mais réduit voire nul pour les personnes dont le conjoint dispose de revenus confortables.

3. L'AAH à l'aune des qualités que l'on attend d'un système de prestations de solidarité tenant compte des spécificités liées au handicap : quel bilan ?

3.1. Une prestation quasi-individualisée

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est quasi-individualisée. Cela signifie que l'allocation est versée à l'individu et son montant maximal ne dépend pas de la configuration familiale. En revanche, les ressources prises en compte pour l'éligibilité à l'allocation tiennent compte des revenus de l'ensemble du ménage. Ainsi, pour un allocataire vivant dans un ménage où il est le seul allocataire, l'allocation est à taux plein (860 euros par mois aujourd'hui, 900 euros par mois à compter du 1^{er} novembre 2019) jusqu'à un plafond de ressources du ménage au-delà duquel elle est dégressive jusqu'à s'annuler.

Jusqu'à l'an passé, le plafond de ressources pour un couple était égal à deux fois le montant maximal de l'allocation. Avec l'augmentation récente du montant de l'AAH à 860€, le plafond pour un couple a été ramené à 1,89 fois le montant maximal (en même temps que le montant maximal sera porté à 900€, ce plafond sera ramené à 1,81 fois en novembre 2019 – ce qui correspond à une très légère augmentation en euros). Pour autant, lorsque les deux membres du couple sont allocataires de l'AAH, le montant maximum perçu d'AAH continue de valoir deux fois le montant maximal pour une personne, car l'AAH du conjoint ne rentre pas dans la base ressources du ménage et que l'allocation est calculée individuellement pour chaque membre du couple.

3.2. Évolution du niveau de l'AAH sur longue période

Pour apprécier le niveau de l'AAH sur longue période, il ne faut pas juger de son évolution en valeur absolue, car le niveau général des prix augmente, de même que le niveau de vie moyen de la population. Une façon de procéder consiste donc à rapporter chaque année les montants de l'AAH à la valeur du seuil de pauvreté², lui-même défini comme égal à 60 % du niveau de vie médian. En outre, compte tenu du fait que l'allocation destinée aux personnes modestes handicapées a vocation – pour des raisons d'équité (cf. partie 1.2) – à se situer au-dessus de celle destinée aux personnes sans ressources non handicapées, il est également utile de la comparer sur longue période à l'évolution du RMI-RSA.

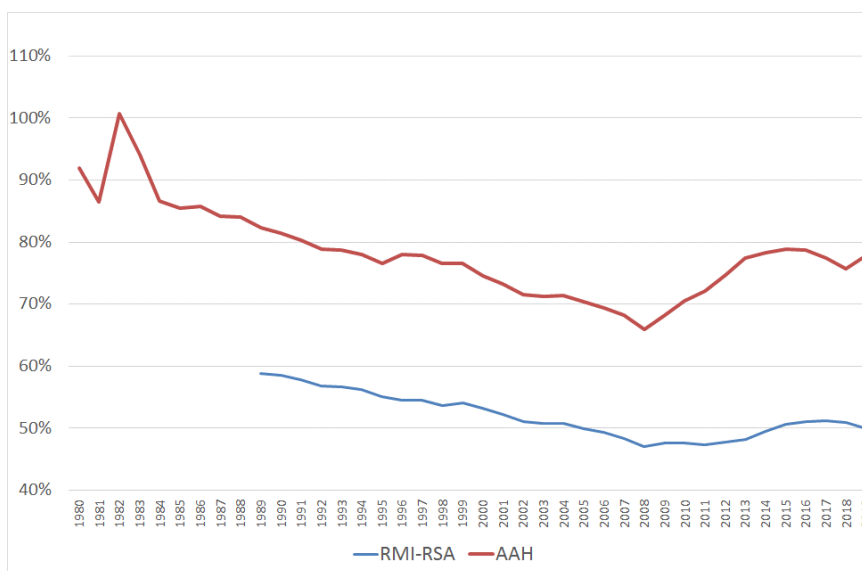
² L'ensemble des graphiques présentés dans cette partie suppose de disposer du niveau de seuil de pauvreté sur longue période. Or ce seuil, calculé par l'Insee, est disponible annuellement sur la période 1996-2016, mais seulement ponctuellement sur certaines années antérieures. Sur la période précédant 1996, il a été interpolé linéairement. Par ailleurs, les valeurs prises en 2017, 2018 et 2019 ne sont pas encore connues. Elles ont donc été extrapolées, en indexant le seuil de pauvreté 2016 sur la progression du pouvoir d'achat du revenu des ménages par unité de consommation (source Insee : comptes nationaux pour 2017 et 2018 ; prévision de la note de conjoncture pour 2019).

Durant près de 25 ans, la revalorisation de l'AAH a été plus faible que la progression du niveau de vie médian de la population et donc que la progression du seuil de pauvreté (qui lui est parallèle par construction). De ce fait, le niveau relatif de l'AAH a décliné du milieu des années 1980 à la fin des années 2000, passant de 87 % du seuil de pauvreté en 1984 à 66 % en 2008 (cf. graphique 1). Suite à un plan de revalorisation, il est nettement remonté durant la décennie suivante, atteignant 79 % du seuil de pauvreté en 2015. Après être retombé à 75 % début 2018, il atteint désormais près de 80 % avec le début de la mise en place par le gouvernement actuel d'un plan triennal de revalorisation. En 2020, une fois ce plan de revalorisation achevé, l'AAH devrait se situer à un niveau inédit par rapport au seuil de pauvreté depuis plus de 30 ans.

Par ailleurs, l'AAH a toujours été d'un montant significativement plus élevé que le RMI-RSA depuis sa création. Relativement au seuil de pauvreté, leurs évolutions ont été toutes les deux descendantes, mais très parallèles jusqu'en 2008. En revanche, l'inversion de cette tendance est intervenue plus tôt pour l'AAH (à partir de 2008, contre 2012 pour le RSA). Elle a aussi été plus marquée : en 1990 comme en 2008, l'écart entre le montant forfaitaire de l'AAH et celui du RMI-RSA représentait environ 20 % de seuil de pauvreté ; aujourd'hui, il en représente environ 30 %.

Enfin, l'observation du montant forfaitaire de l'AAH ne donne pas à lui seul une indication du niveau de vie qu'il permet d'atteindre pour une personne handicapée. En effet, si cette personne est locataire, elle peut cumuler ce montant (sans lui imputer de forfait logement, contrairement au RMI-RSA) avec une aide personnelle au logement, si bien qu'aujourd'hui, une personne handicapée locataire sans ressources touche aujourd'hui des prestations qui porte son niveau de vie au seuil de pauvreté, voire un peu au-delà.

Graphique 1 : montant forfaitaire du RMI puis du RSA et de l'AAH (en % du seuil de pauvreté)



Source : Drees et Insee ; calculs rapporteur général à la réforme du RUA

3.3. Quel est aujourd'hui le niveau de vie des bénéficiaires de l'AAH ?

En 2016, un bénéficiaire de l'AAH sur cinq vit sous le seuil de pauvreté³, contre une personne sur sept dans l'ensemble de la population, mais contre deux bénéficiaires du RSA sur trois. De fait, le niveau de vie médian des bénéficiaires de l'AAH, c'est-à-dire celui qui partage cette population en deux parts égales, est de 1 330 € par mois en 2016. Il est à la fois sensiblement moins élevé que le niveau de vie de l'ensemble de la population (1 710€), mais beaucoup plus élevé que celui des bénéficiaires du RSA (890 €) et, d'une façon générale, plus important que celui des bénéficiaires des autres prestations de solidarité (1 060 € pour le minimum vieillesse, 1 090 € pour les aides personnelles au logement, 1 190 € pour la prime d'activité).

Tableau 3 : Distribution de niveaux de vie

Niveau de vie (en €)			D2	D4	D5	D6	D8
Population (millions)	ménages	individus					
AAH	1,1	1,6	1 020	1 210	1 330	1 440	1 770
RSA	1,9	3,8	700	830	890	980	1 260
France entière	28,2	66,7	1 158	1 530	1 710	1 907	2 488

Cadrage statistique (ordres de grandeur) - Source : Drees, compilation de données 2016

3.4. Aujourd'hui, le supplément d'aide monétaire apportée à une personne modeste du fait qu'elle est handicapée dépend fortement de sa situation de vie

Aujourd'hui le supplément de prestation monétaire apporté au titre du handicap peut se mesurer en appliquant l'ensemble des barèmes de prestations sociales de solidarité auxquelles une personne handicapée a droit et en comparant le résultat obtenu avec le cas d'une personne non handicapée qui se trouverait, par hypothèse, exactement dans la même configuration familiale, la même situation de logement et la même situation sur le marché du travail.

Il en ressort que le paysage actuel des prestations de solidarité en France conduit à ce que le soutien additionnel au titre d'une situation de handicap (le « supplément handicap ») apporté par la puissance publique dépend fortement de la situation de vie de la personne.

Par exemple, l'écart de niveau de vie entre une personne locataire vivant seule et handicapée et une personne dans la même situation sans handicap est positif et stable (ce qui témoigne d'un supplément handicap identique) entre 0 et 0,2 SMIC puis ce supplément s'accroît lorsque les revenus d'activité passent de 0,2 à 0,3 SMIC ; il diminue ensuite jusqu'à s'annuler aux environs de 1,35 SMIC (graphique 2).

Au contraire, une personne handicapée sans travail en couple avec un enfant ne reçoit pas de supplément lié au handicap par rapport à une famille sans présence de handicap si le conjoint de travaille pas.⁴ Autrement dit, dans ce cas, le soutien supplémentaire accordé à une personne célibataire au titre de son handicap lui est comme retiré lorsqu'elle vit en couple et a un enfant.

³ Plus précisément, parmi les personnes qui ont perçu au moins 1€ d'AAH un mois donné de 2016, une sur cinq avait un niveau de vie en dessous du seuil de pauvreté en moyenne sur l'année.

⁴ Cas d'une famille locataire, où le conjoint ne travaille pas.

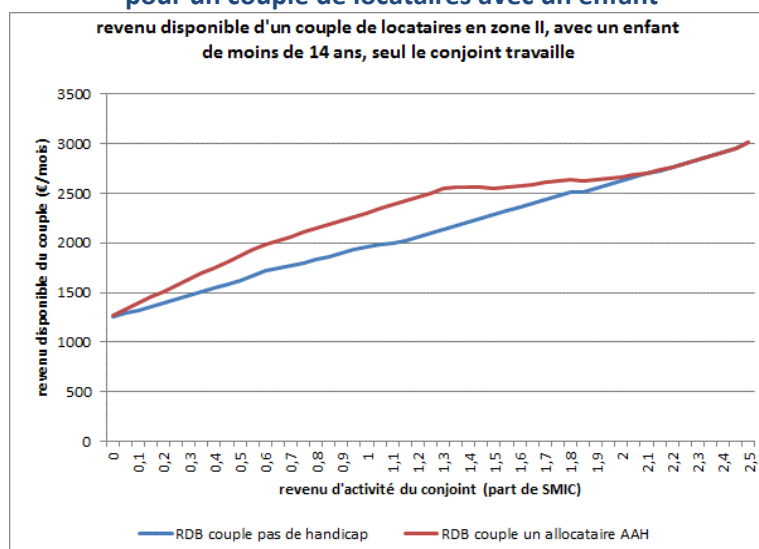
Ce supplément réapparaît dès lors que le conjoint travaille. Dans ce cas, le niveau de vie de la famille comptant une personne handicapée s'accroît plus rapidement que celui de l'autre famille si le conjoint travaille jusqu'à 1,35 SMIC. Au-delà de ce niveau de rémunération pour le conjoint, l'écart se résorbe et s'annule à hauteur de 2,1 SMIC (graphique 3). Ces règles ne suivent aucune logique.

Graphique 2 : Soutien additionnel lié à une situation de handicap pour une personne seule



Source : Législation mai 2019. Calculs : France Stratégie
Loyer au niveau du loyer plafond. Revenu hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

Graphique 3 : Soutien additionnel lié à une situation de handicap pour un couple de locataires avec un enfant

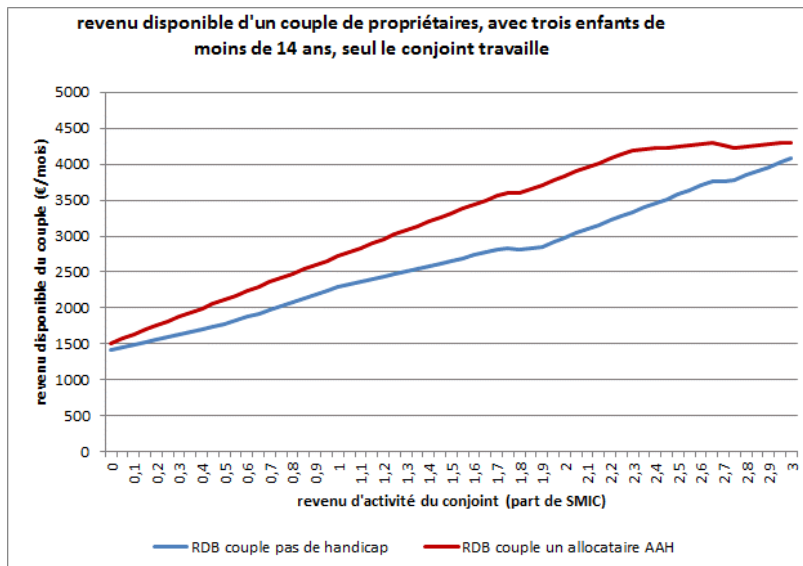


Source : Législation mai 2019. Calculs : France Stratégie
Loyer au niveau du loyer plafond. Revenu hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

Autre cas de figure : l'écart de niveau de vie entre un ménage qui comporte une personne handicapée et un qui n'en comporte pas, est nul puis croît quasiment sans discontinuer avec les revenus du conjoint jusqu'à 2,3 SMIC, dans le cas d'un couple propriétaire avec trois enfants (graphique 4). Cela

signifie que le supplément d'aide lié à la présence d'un handicap varie là encore fortement avec les revenus du travail du conjoint.

Graphique 4 : Soutien additionnel lié à une situation de handicap pour un couple de propriétaires avec trois enfants

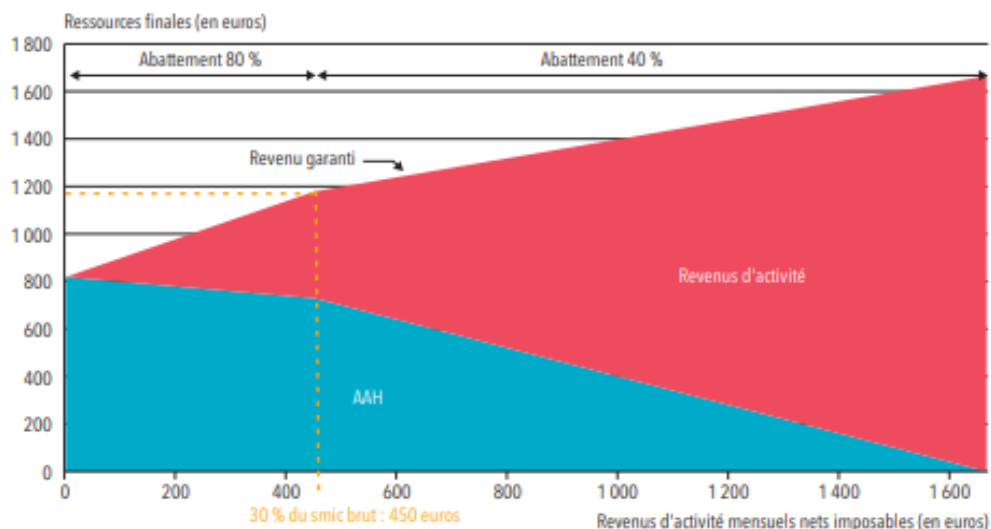


Source : Législation mai 2019. Calculs : France Stratégie
Loyer au niveau du loyer plafond. Revenu hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

3.5. Le barème de l'AAH génère des cas où le gain au travail n'est pas assuré pour la personne handicapée

Pris isolément, le barème de l'allocation adulte handicapé assure un gain au travail (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Revenu mensuel garanti, après six mois de travail en milieu ordinaire, pour une personne seule sans enfant ayant pour unique ressource des revenus d'activité, au 1^{er} avril 2018



Note > L'abattement « 80/40 » présenté dans ce schéma ne s'applique qu'aux allocataires travaillant en milieu ordinaire.
Lecture > Une personne seule sans ressource perçoit l'AAH à taux plein d'un montant de 819 euros par mois, à laquelle peut éventuellement s'ajouter le complément de ressources ou la majoration pour la vie autonome. Une personne seule avec des revenus d'activité inférieurs à 30 % du smic brut bénéficie d'un abattement de 80 % sur ses revenus d'activité. Elle perçoit un allocation égale à la différence entre le plafond des ressources (819 euros) et 20 % de ses revenus d'activité. Au-delà de 30 % du smic, l'allocataire bénéficie d'un abattement de 40 % sur les revenus d'activité au-dessus de ce seuil.

Source : DREES

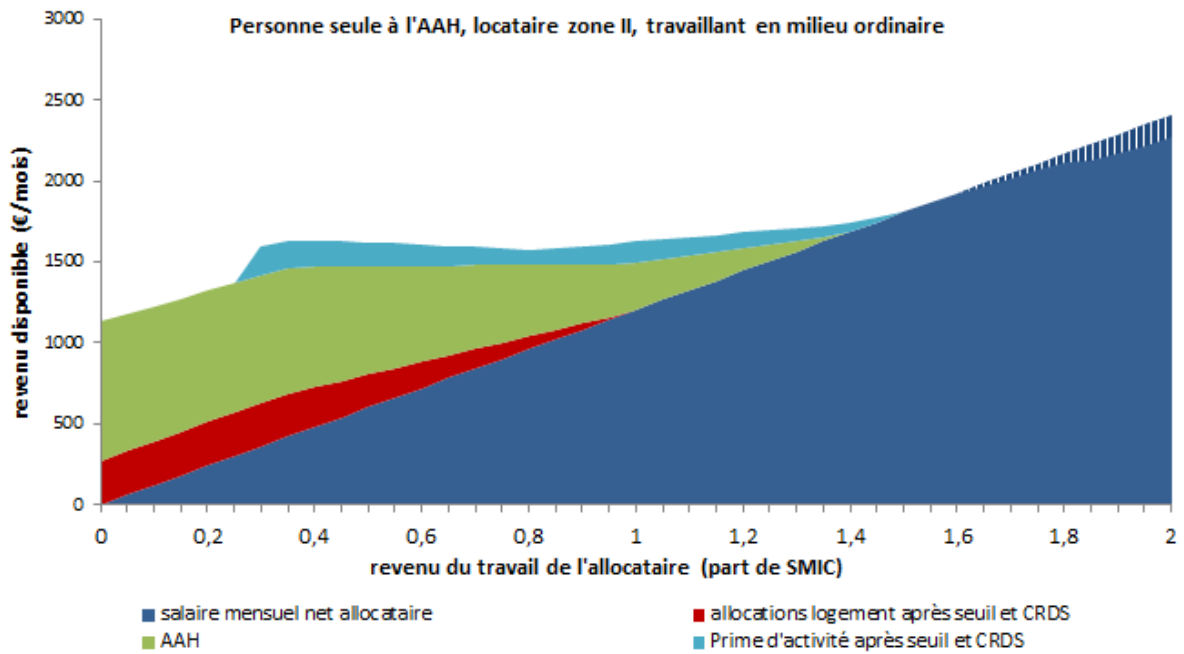
Toutefois, une modalité de calcul spécifique de la prime d'activité⁵ conduit à ce que la dégressivité de son montant puisse s'ajouter à celles de l'AAH et des aides personnelles au logement, jusqu'à faire baisser le revenu disponible alors même que les revenus du travail augmentent.

Un des cas les plus notables de ce point de vue est celui d'un allocataire AAH célibataire, travaillant en milieu ordinaire et locataire (en zone II) : son revenu disponible est quasiment le même quel que soit son revenu d'activité sur une plage comprise entre 0,3 et 1,3 SMIC (cf. graphique 6). Concrètement, il ne gagne donc rien de plus en travaillant davantage.

La situation est très comparable en milieu protégé (cf. graphique 7). Le revenu disponible est en fait quasiment le même, quelle que soit la hauteur à laquelle l'ESAT rémunère le travail de la personne handicapée, compte tenu des dégressivités applicables sur l'aide au poste versée par l'Etat et sur l'AAH.

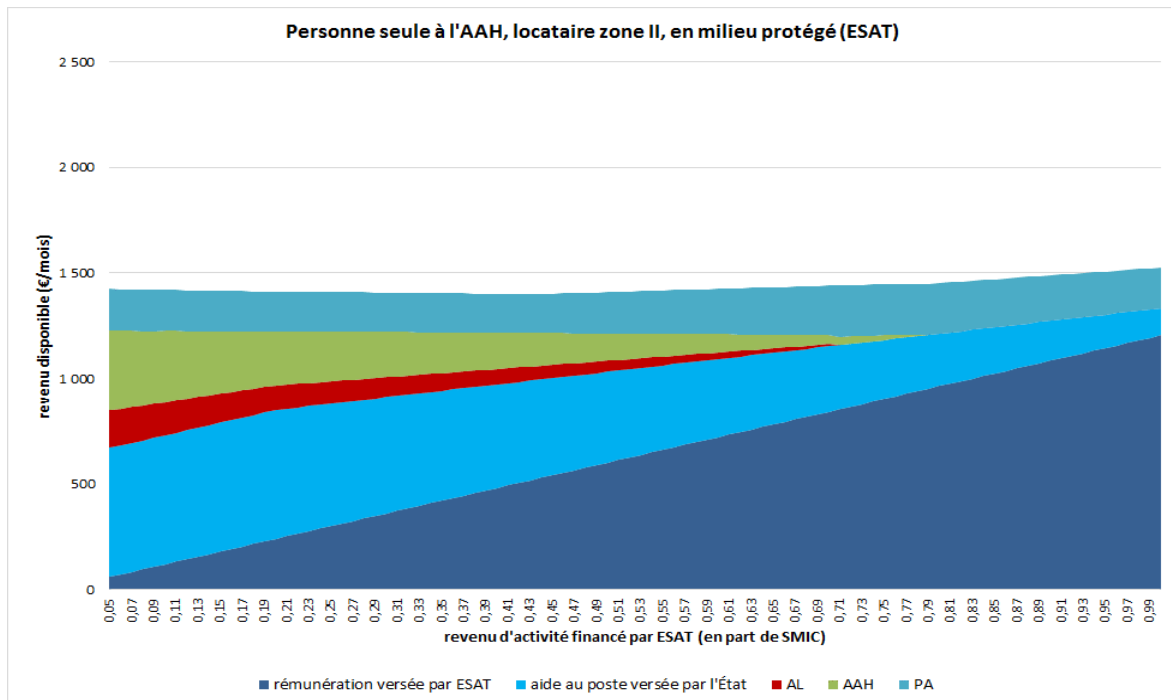
⁵ À partir d'un salaire supérieur à un quart de SMIC, l'intégralité de l'AAH est considérée comme un revenu d'activité du point de vue de la prime d'activité, et fait donc l'objet d'un abattement de 62%.

Graphique 6 : Exemple de situation où le gain au travail est nul pour un allocataire AAH



Source : législation mai 2019. Calculs : France Stratégie. Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome

Graphique 7 : Exemple de situation où le gain au travail est nul pour un allocataire AAH



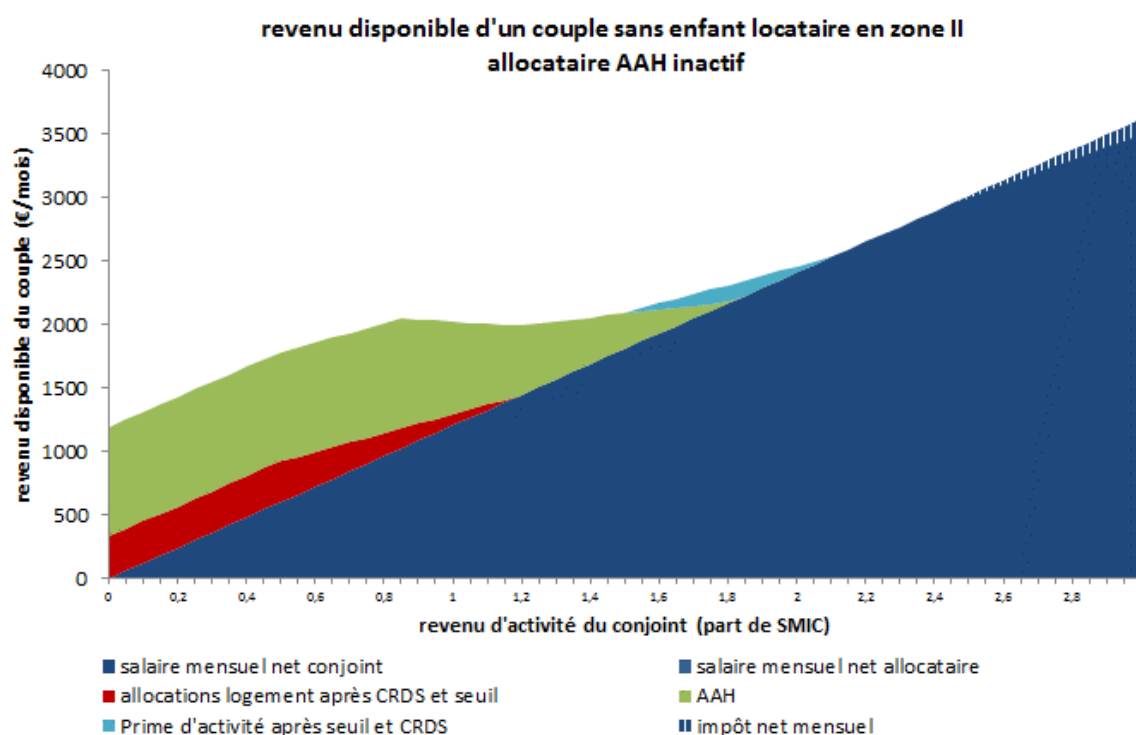
Source Drees, législation 2019

Par ailleurs, le cadre juridique actuel conduit dans certains cas à réduire le gain au travail des bénéficiaires de l'AAH-2, voire à une perte financière en cas de reprise d'activité. En effet, l'arbre de décision⁶ relatif à l'attribution de la RSDAE établit qu'une personne qui exerce une activité en milieu ordinaire de travail – et qui peut s'y maintenir durablement - pour une durée supérieure ou égale à un mi-temps ne présente pas de restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), qui est une condition d'éligibilité pour l'AAH-2. Cette disposition peut conduire à une absence de reconnaissance de la RSDAE voire à une perte du bénéfice de l'AAH pour des bénéficiaires qui exercent une activité professionnelle pour une durée supérieure à un mi-temps de travail. Cette disposition, selon l'interprétation plus ou moins stricte retenue par les MDPH, peut constituer un frein à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH qui s'ajoute aux effets contre-productifs des barèmes actuels.

3.6. Le barème de l'AAH génère des cas où le gain au travail n'est pas assuré pour le conjoint de la personne handicapée

Par ailleurs, un couple de locataires sans enfant, dans lequel l'allocataire AAH ne travaille pas et le conjoint travaille, peut se retrouver dans une situation du même type : du fait de la double dégressivité de l'AAH et des aides personnelles au logement, le revenu disponible du ménage est quasiment stable quel que soit le revenu d'activité du conjoint entre 0,9 et 1,5 SMIC (cf. Graphique 8).

Graphique 8 : Exemple de situation où le gain au travail est nul pour le conjoint d'un allocataire AAH



Source : législation mai 2019. Calculs : France Stratégie

Loyer égal au loyer plafond. AAH hors complément de ressources et majoration pour vie autonome.

⁶ CIRCULAIRE N° DGCS/SD1/2011/413 du 27 octobre 2011 relative à l'application du décret n° 2011-974 du 16 août 2011 relatif à l'attribution de l'allocation aux adultes handicapés aux personnes handicapées subissant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi et à certaines modalités d'attribution de cette allocation.