

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VII

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Philippe MOUILLER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micoulean, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107, 108 à 110 et 112 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| AVANT-PROPOS | 7 |
| EXPOSÉ GÉNÉRAL | 9 |
| I. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN MINIMUM SOCIAL AUX CONTOURS INCERTAINS | 9 |
| A. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN NOUVEAU MINIMUM SOCIAL DÉJÀ BIEN IMPLANTÉ | 9 |
| 1. <i>Les caractères de la prime d'activité</i> | 9 |
| 2. <i>L'élargissement de la cible pertinent ?</i> | 11 |
| a) Les jeunes âgés de 18 à 25 ans..... | 11 |
| b) Les couples biactifs..... | 11 |
| 3. <i>Un rôle essentiellement redistributif, mais moins que ne l'était le RSA-activité</i> | 12 |
| B. LA PERSISTANCE DE L'INCONNUE BUDGÉTAIRE | 13 |
| 1. <i>Une montée en charge plus importante que prévue en 2016</i> | 13 |
| 2. <i>Une importante sous-budgétisation pour les exercices 2017 et 2018</i> | 13 |
| a) 2017 : une sous-budgétisation avérée compte tenu des nouveaux bénéficiaires | 13 |
| b) 2018 : une sous-budgétisation anticipée..... | 14 |
| C. LES EFFETS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ : UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES OUTILS DE LA POLITIQUE FAMILIALE | 15 |
| 1. <i>Les foyers sans enfant : de la désincitation à l'inactivité à l'incitation au travail précaire ?</i> | 16 |
| a) Les bénéficiaires célibataires..... | 17 |
| b) Les couples biactifs sans enfant..... | 19 |
| 2. <i>Les foyers avec enfants : la prime d'activité comme relais efficace des outils de la politique familiale</i> | 20 |
| a) Les familles monoparentales..... | 21 |
| b) Les couples biactifs avec enfants..... | 22 |
| II. LA RÉFORME DE L'AAH : DE L'ESPOIR À L'INQUIÉTUDE | 25 |
| A. LES CARACTÈRES DE L'AAH | 25 |
| 1. <i>Une allocation subsidiaire et différentielle</i> | 25 |
| 2. <i>La possibilité de cumul avec un revenu professionnel</i> | 25 |
| 3. <i>Les deux compléments de l'AAH</i> | 26 |
| B. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE D'UNE ALLOCATION EN CONSTANTE EXPANSION | 26 |
| 1. <i>Les crédits de l'AAH soumis à de forts effet-prix et effet-volume</i> | 26 |
| a) L'effet-prix : les revalorisations annoncées du montant maximal de l'AAH..... | 27 |
| b) L'effet-volume : le dynamisme du nombre des bénéficiaires | 28 |
| 2. <i>La sous-budgétisation de l'AAH : massive en 2017, moins risquée en 2018</i> | 29 |

| | |
|---|-----------|
| C. LES INCERTITUDES LIÉES À LA RÉFORME ANNONCÉE PAR LE PLF POUR 2018 | 30 |
| 1. <i>L'abaissement du plafond du cumul à taux plein pour un couple d'allocataires</i> | 30 |
| 2. <i>La fusion des deux compléments de l'AAH</i> | 31 |
| III. LA TIMIDITÉ BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT SUR DEUX GRANDS SUJETS SOCIÉTAUX | 33 |
| A. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : L'URGENCE S'EST INSTALLÉE | 33 |
| 1. <i>Une phase d'évaluation dont le coût s'élève à plus de 150 millions d'euros</i> | 33 |
| 2. <i>Un niveau insuffisant des crédits alloués par l'État</i> | 34 |
| 3. <i>Le PLF pour 2018 amorce une inflexion importante dans la prise en charge de la phase préalable par l'État</i> | 34 |
| B. LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL : L'INEXPLICABLE BAISSSE DES CRÉDITS | 35 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 37 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS | 45 |

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Philippe Mouiller** sur les crédits de la **mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »** du **projet de loi de finances pour 2018**.

Votre rapporteur s'est d'abord attaché à souligner l'augmentation sensible des crédits de la mission pour 2018, estimée à environ 8,9 %. Compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 1,2 milliard d'euros figurant au second projet de loi de finances rectificative pour 2017, **l'évolution de ces crédits devrait en fait s'établir à 2,1 %**. L'écart important de ces deux chiffres indique bien la nature foncièrement imprévisible de la dépense publique en matière de solidarité, et la nécessité que le Gouvernement éprouve de demander d'importantes rallonges budgétaires.

Le programme 304 de la mission, dont la majeure partie retrace les crédits relatifs à la **prime d'activité**, présente un **risque élevé de sous-budgétisation**. Votre rapporteur note en effet que les mesures restrictives de périmètre envisagées par le Gouvernement à partir de 2018 n'engendreront pas d'économies suffisamment importantes pour que le chiffre annoncé de **5,14 milliards d'euros** puisse couvrir la totalité du recours à la prime. Votre rapporteur a également renouvelé ses doutes sur l'efficacité de la prime d'activité à remplir son double objectif de lutte contre la pauvreté et d'incitation financière de retour à l'emploi.

Le programme 157, essentiellement consacré au financement de **l'allocation de l'adulte handicapé (AAH)**, connaîtra en 2018 un dynamisme notable (**9,73 milliards d'euros**) du fait de la revalorisation annoncée par le Gouvernement pour les exercices 2018 et 2019. Votre rapporteur souhaite néanmoins avertir contre les effets des mesures paramétriques qui accompagnent cette revalorisation, et qui tendent à rapprocher l'AAH du droit commun des minima sociaux, alors même que le public qu'elle vise est spécifique.

Enfin, votre rapporteur salue l'effort financier du Gouvernement en matière d'**accueil des mineurs non accompagnés**, tout en soulignant la nécessité d'intensifier l'accompagnement des conseils départementaux.

Suivant la proposition de son rapporteur et **après avoir adopté un amendement de transfert de crédits en faveur du programme 137**, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2018.

Mesdames, Messieurs,

Le montant des crédits consacrés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », porté à plus de **19,4 milliards d'euros**, place cette dernière au rang de **sixième mission budgétaire de l'État**. Elle a vocation, à travers les quatre programmes qu'elle regroupe, à financer le versement d'allocations destinées aux publics les plus fragiles ainsi que certaines dépenses de fonctionnement.

Le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »**, qui concentre plus de **6,5 milliards d'euros**, est très majoritairement consacré au financement de **la prime d'activité**, qui a depuis deux ans pris le relais de deux prestations à l'efficacité contestée - la prime pour l'emploi et le RSA-activité. Au prix d'un important travail de dématérialisation et de rationalisation de la prestation entrepris par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), la prime d'activité connaît aujourd'hui un taux de recours très supérieur à celui du RSA-activité. Bien que le dispositif soit encore trop récent pour qu'un jugement définitif soit porté sur son impact réel, votre rapporteur avait dès l'an dernier émis quelques réserves sur la compatibilité des deux objectifs de **lutte contre la pauvreté** et **d'incitation financière au retour à l'emploi** qui lui avaient été assignés.

Sa simple inscription au sein de la mission « Solidarité » suffit aux yeux de votre rapporteur à la ranger au rang des minima sociaux et à fortement relativiser son impact en matière d'incitation. Une analyse plus poussée montrera que, **selon la configuration familiale du foyer visé**, la prime d'activité peut alternativement, mais jamais simultanément, servir l'un ou l'autre objectif.

Le **programme 157 « Handicap et dépendance »**, dont le montant s'élève à plus de **11,3 milliards d'euros**, est essentiellement concentré sur le financement de **l'allocation de l'adulte handicapé (AAH)**, qui doit faire l'objet durant les exercices 2018 et 2019 d'une importante réforme. Cette dernière comprend deux volets, dont les effets sont censés se compenser à terme : une **revalorisation substantielle du montant mensuel maximal** de l'allocation, qui atteindra 900 euros à la fin 2019, conjointement à un **rétrécissement paramétrique du périmètre de son attribution**. Cette revalorisation annoncée de l'allocation, qui n'a pas connu de hausse similaire depuis le plan de revalorisation pluriannuel de 2008, est très favorablement accueillie par votre rapporteur. Mais pour heureux que soit le premier aspect de cette réforme, il s'attachera à avertir des nombreux risques, insuffisamment anticipés, que le second aspect comporte.

Le **programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, doté de moins de **30 millions d'euros**, comporte un ensemble d'actions visant à promouvoir l'égalité entre les sexes mais aussi à prévenir et à lutter contre la prostitution et la traite des êtres humains.

Enfin, le **programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**, financé à hauteur de plus de **1,5 milliard d'euros**, rassemble essentiellement des crédits de fonctionnement.

*

* *

Suivant la proposition de son rapporteur et **après avoir adopté un amendement de transfert de crédits en faveur du programme 137**, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2018.

I. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN MINIMUM SOCIAL AUX CONTOURS INCERTAINS

A. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN NOUVEAU MINIMUM SOCIAL DÉJÀ BIEN IMPLANTÉ

1. Les caractères de la prime d'activité

La prime d'activité a été introduite par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi¹, en remplacement de deux dispositifs dont elle prétend remplir simultanément les objectifs, le « RSA-activité » et la prime pour l'emploi. La prime fut initialement saluée comme mettant fin aux difficultés suscitées par la concurrence de ces deux prestations, dont on déplorait pour le premier des taux de recours insuffisants et pour la seconde une universalité préjudiciable à son efficacité.

Dans ses nouvelles modalités, la prime d'activité se donne pour double mission de **lutter efficacement contre la pauvreté** (RSA-activité) et de **fournir une incitation financière au retour à l'emploi** des bénéficiaires que pourraient menacer les trappes à inactivité (prime pour l'emploi)².

Comme le souligne le rapport de notre collègue rapporteure de la loi Catherine Procaccia³, la prime d'activité s'est utilement éloignée de certains caractères du RSA-activité, qui pouvaient expliquer son échec relatif, en **s'ouvrant aux jeunes dès leurs 18 ans**, en entérinant la non prise en compte du patrimoine non producteur de revenus ou encore le principe des « **droits figés** ». Elle conserve tout de même de très importantes similitudes avec lui, notamment dans son mode de calcul.



¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Article L. 841-1 du code de la sécurité sociale : « La prime d'activité a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat ».

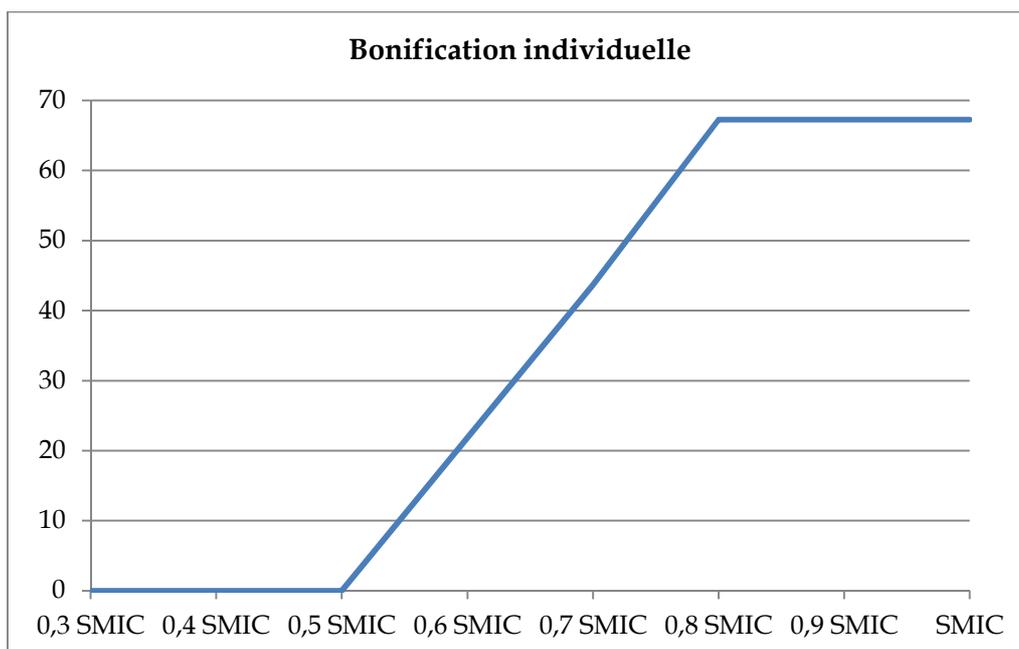
³ Rapport n° 501 (2014-2015) de Mme Catherine PROCACCIA, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 10 juin 2015.

⁴ Ce montant forfaitaire est actuellement de **526,25 euros** (décret n° 2017-740 du 4 mai 2017 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité).

La formule ci-dessus montre bien que le calcul de la prime d'activité obéit à des **principes très proches de celui du RSA**. Contrairement à la prime pour l'emploi, la prime d'activité se définit comme une prestation d'aide sociale largement **familialisée**, dont les modalités de prise en compte des revenus professionnels du foyer (abattement de 38 %) sont les mêmes que celles du RSA-socle.

La courbe du revenu supplémentaire apporté par la prime d'activité a une **forme « en cloche »** : elle croît au fur et à mesure que la rémunération du bénéficiaire augmente, jusqu'à atteindre son maximum autour de 0,5 Smic et décroître à partir de ce seuil.

Toutefois, une différence notable réside dans l'introduction d'une **bonification individuelle**, qui semble être la seule composante de la prime véritablement définie dans un objectif d'incitation de retour à l'emploi. Le calcul de cette bonification obéit aux règles énoncées à l'article D. 843-2 du code de la sécurité sociale.



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Le montant de cette bonification individuelle, enclenchée dès 0,5 Smic et plafonnée une fois dépassé le seuil de 0,8 Smic, peut atteindre des niveaux relativement élevés, pouvant aller jusqu'au **tiers de la totalité de la prime**.

2. L'élargissement de la cible pertinent ?

a) Les jeunes âgés de 18 à 25 ans

Par son dispositif, la prime d'activité a vocation à toucher un plus large public que le RSA-activité. La première novation d'importance concerne les jeunes de 18 à 25 ans, qui demeuraient exclus du bénéfice du RSA, mais que la loi du 17 août 2015 intègre au dispositif de la prime. La Cnaf estime le **nombre de jeunes allocataires nouvellement entrés dans le dispositif à environ 486 000**, soit près de 15,5 % des adultes couverts.

Ces derniers ont des revenus professionnels sensiblement moins élevés que les anciens bénéficiaires du RSA-activité, mais ne sont pour autant pas les bénéficiaires les plus importants de la prime : la quasi-moitié des jeunes allocataires touche un revenu compris entre 0,9 et 1,2 Smic, soit au-delà des zones de rémunération où la prime d'activité atteint son niveau maximal. Ainsi, selon la Cnaf, les jeunes allocataires touchent globalement un **montant moyen de 131 euros de prime d'activité**, inférieur de plus de 20 euros au montant moyen total de **158 euros**.

b) Les couples biactifs

Le deuxième changement opéré par la prime d'activité par rapport au RSA-activité concerne l'introduction de la bonification individuelle, qui permet ainsi aux **couples biactifs** de profiter d'un dispositif dont ils pouvaient rapidement être exclus en raison de la familialisation intégrale du RSA-socle et du RSA-activité. Ce nouveau public est numériquement moins important que les jeunes 18-25 ans : il ne représente que 8 % des bénéficiaires de la prime, soit environ **200 000 couples**.

Plus de la moitié de ces couples se situent au-dessus du seuil de revenu de 1,8 Smic, soit extrêmement **proches du point de sortie** de la prime d'activité. Il est à ce titre intéressant de noter que, pour la part de ces couples qui n'ont pas d'enfant, l'effet incitatif au retour à l'emploi des revenus de remplacement prend fin dès que la rémunération des deux membres atteint un niveau de 1,4 Smic. Il est aisé d'en conclure que, pour ces couples en particulier, l'effet incitatif de la prime d'activité ne peut être que marginal.

Par ailleurs, les montants moyens de prime d'activité perçus par les couples biactifs, estimés à **environ 151 euros**, sont d'un niveau assez proche de ceux touchés par les autres foyers bénéficiaires, composés essentiellement de célibataires ou de familles monoparentales. La modestie de ce chiffre montre bien que l'essentiel des couples biactifs intégrés à la cible de la prime d'activité sont en fait des publics dont le niveau de revenu les place à proximité du point de sortie.

3. Un rôle essentiellement redistributif, mais moins que ne l'était le RSA-activité

Au vu des conclusions précédentes, votre rapporteur déduit que l'élargissement de la cible n'a qu'un faible impact en matière d'incitation financière au retour à l'emploi, puisque les nouveaux publics intégrés sont, dans leur majorité, relativement proches du point de sortie du dispositif.

C'est donc une **fonction essentiellement redistributive** que remplit la prime d'activité. La Cnaf relève ainsi que près de 70 % des ménages bénéficiaires se trouvent dans les trois premiers déciles de niveau de vie. L'impact global de la prime d'activité sur le taux de pauvreté monétaire est légèrement positif : depuis sa substitution aux deux anciennes prestations qu'elle a remplacées, **le taux de pauvreté monétaire aurait baissé de 0,4 point.**

Il n'en demeure pas moins que le dispositif de la prime d'activité, en prétendant remplir deux missions en réalité peu compatibles, se montre dans les faits **moins redistributive que ne l'était le RSA-activité.** En effet, 80 % des bénéficiaires du RSA-activité faisaient partie des trois premiers déciles de niveau de vie, contre 70 % pour la prime d'activité. Le revenu d'activité moyen des bénéficiaires de la prime est estimé à 1 043 euros mensuels, contre 777 euros pour le RSA-activité. Enfin, le montant moyen mensuel de la prime d'activité s'élève à 158 euros par foyer en décembre 2016, alors que celui du RSA-activité était de 194 euros par foyer en décembre 2015.

Ces éléments poussent votre rapporteur à conclure que le bilan de la prime d'activité pâtit de l'incompatibilité relative de ses deux objectifs. La preuve en réside notamment dans **la déconnection du montant familialisé de la prime et du montant de la bonification individuelle.** Le premier atteint son niveau maximal aux environs de 0,5 Smic pour un bénéficiaire individuel et entame sa décline à partir de ce seuil, au moment même où la bonification individuelle se déclenche. Cette dernière ne peut donc totalement remplir l'objectif d'incitation qui lui est assigné puisqu'elle n'intervient en fait qu'en compensation de la baisse du montant familialisé.

Faiblement incitative au retour à l'emploi, la prime d'activité, en ayant élargi son public à des bénéficiaires plutôt proches de son point de sortie, a également vu diminuer son effet redistributif. Le « succès » de la prime, unanimement constaté et célébré, ne doit donc pas être hâtivement attribué à la pertinence intrinsèque du dispositif. C'est surtout la **très forte augmentation du recours**, permise par une dématérialisation efficace de la démarche, qui est à son origine.

B. LA PERSISTANCE DE L'INCONNUE BUDGÉTAIRE

1. Une montée en charge plus importante que prévue en 2016

Au regard du taux de recours relativement bas (32 %) du RSA-activité, il était difficile pour les pouvoirs publics d'anticiper l'important succès qu'allait rencontrer la prime d'activité, dès sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 2016. Les montants initialement budgétés en loi de finances initiale pour 2016, qui s'élevaient à **3 950 millions d'euros**, reposait sur une hypothèse d'un **taux de recours de 50 %** et sur une cible d'environ **11 millions de personnes**.

Or il est très vite apparu, en grande partie grâce à la dématérialisation totale de la procédure de demande et aux effets de déstigmatisation liés au détachement de la prime et du RSA, que les **taux de recours atteindraient fin 2016 des niveaux plus proches de 75 %**, et qui depuis se sont maintenus. Votre rapporteur tient d'ailleurs à ce titre à saluer le travail de la Cnaf et du réseau des caisses d'allocations familiales (Caf), qui a permis ce **rapprochement de la prime et de son public**.

Cette nouvelle donne a contraint le Gouvernement à demander, en loi de finances rectificative pour 2016, une rallonge de crédits supplémentaires de 370 millions d'euros, portant le **montant alloué à la prime d'activité pour 2016 à 4 320 millions d'euros**.

2. Une importante sous-budgétisation pour les exercices 2017 et 2018

a) 2017 : une sous-budgétisation avérée compte tenu des nouveaux bénéficiaires

Dès le milieu de l'année 2016, le bénéfice de la prime d'activité a été étendu à de nouveaux publics, notamment les **bénéficiaires de l'allocation de l'adulte handicapé (AAH)** qui travaillent en établissement et service d'aide par le travail (Esat) ou en milieu ordinaire avec effet rétroactif dès le 1^{er} janvier 2016. Les modalités de cette intégration ont été codifiées à l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale par la loi du 8 août 2016¹ : l'AAH est assimilée à un revenu professionnel, à la condition que les revenus professionnels mensuels effectifs du travailleur handicapé atteignent au moins 29 fois le Smic horaire brut.

Par ailleurs, ont été inclus dans la cible de la prime d'activité les bénéficiaires d'une pension d'invalidité, ainsi que les bénéficiaires de rentes AT/MP qui exercent une activité professionnelle rémunérée.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

Malgré ces importants effets de périmètre, intervenus de façon précipitée à la fin du dernier quinquennat, les crédits annoncés en **loi de finances initiale pour 2017** au titre de la prime d'activité n'ont été que de **4 340 millions d'euros**, soit un montant quasi-identique à celui constaté pour 2016 et, par conséquent, **largement sous-évalué**.

De fait, le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 prévoit une importante ouverture de crédits supplémentaires non gagés de 840 millions d'euros, portant le **montant total alloué à la prime d'activité en 2017 à 5 180 millions d'euros**.

Votre rapporteur tient à souligner que la sous-budgétisation de la prime d'activité pour 2017 atteint 19,3 % du chiffre initial, ce qui porte un **discrédit notable à la sincérité** des montants figurant à la loi de finances initiale.

b) 2018 : une sous-budgétisation anticipée

Le projet de loi de finances pour 2018 annonce une dépense de prime d'activité de **5 140 millions d'euros**, soit un montant légèrement inférieur à celui effectivement constaté pour 2017.

L'exposition de ces crédits s'accompagne de plusieurs mesures de restriction de la cible de la prime d'activité, détaillées à l'article 63 du PLF :

- le retrait du bénéfice de la prime aux titulaires de pensions d'invalidité ainsi que de rentes AT/MP,
- la redéfinition par décret du seuil de revenus professionnels au-delà duquel les travailleurs handicapés éligibles à la prime pourront faire valoir leur droit à appliquer à l'AAH le dégrèvement appliqué aux revenus professionnels.

Ces deux mesures, dont votre rapporteur conteste l'opportunité, sont assorties d'une troisième, que le Gouvernement prendra vraisemblablement par décret simple¹, et qui prévoit l'abaissement du taux de dégrèvement des revenus professionnels de 62 % à 61 %. **Les économies espérées de ces modifications doivent s'élever à environ 100 millions d'euros**.

En tenant compte de ces mesures de restriction de la cible, on déduit que l'évolution des crédits consacrés à la prime d'activité pour 2018 montre en fait, à valeur constante, une augmentation d'environ 60 millions d'euros.

¹ Pour une modification de l'article D. 843-3 du code de la sécurité sociale.

Or le Gouvernement indique, au sein du projet annuel de performance relatif à la mission « Solidarité », vouloir procéder à une revalorisation du montant forfaitaire de la prime, dont le niveau a récemment été réévalué par le décret du 4 mai 2017, d'environ 20 euros par mois. La **dépense supplémentaire engendrée par cette revalorisation est pour l'heure estimée à 240 millions d'euros**. Ainsi, au cas où le taux de recours de la prime se stabiliserait simplement à son niveau actuel de 75 %, votre rapporteur constate d'ores et déjà que **la sous-budgétisation pour l'exercice 2018 s'élève au minimum à 180 millions d'euros**.

(en millions d'euros)

| | LFI pour 2016 | LFRR pour 2016 | LFI pour 2017 | PLFR pour 2017 | PLF pour 2018 |
|---|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| Crédits demandés au titre de la prime d'activité | 3 950 | 4 319 | 4 340 | 5 180 | 5 140 |

| | | | | | | | | |
|----------------------------------|---|--|---|--|---|------------------------------------|---|---|
| Montant exécuté pour 2017 | | Mesures d'économies - Retrait des pensionnaires d'invalidité et rentes AT/MP - Abattement des revenus professionnels de 61 % - Élévation du seuil des revenus professionnels des travailleurs handicapés | | Revalorisation du montant forfaitaire | | Dépense anticipée pour 2018 | | Montant budgété par le PLF pour 2018 |
| 5 180 000 000 | - | 100 000 000 | + | 240 000 000 | = | 5 320 000 000 | ≠ | 5 140 000 000 |

C. LES EFFETS DE LA PRIME D'ACTIVITÉ : UNE COMPLÉMENTARITÉ AVEC LES OUTILS DE LA POLITIQUE FAMILIALE

Votre rapporteur avait eu l'année dernière l'occasion de s'interroger sur la compatibilité des deux objectifs assignés à la prime d'activité. Les doutes qu'il avait émis concernant la satisfaction conjointe d'un objectif de lutte contre la pauvreté et d'un objectif d'incitation financière de retour à l'emploi semblent confirmés à l'issue des deux premières années d'existence de la prime.

Afin d'illustrer cette ambiguïté, votre rapporteur a choisi de se pencher sur quatre cas distincts de bénéficiaires de la prime d'activité qui, selon une récente étude de la Cnaf, résument l'ensemble des publics concernés : les **bénéficiaires célibataires** (52 %), les **familles monoparentales** (22 %), les **couples biactifs avec enfants** (19 %) et les **couples biactifs sans enfant** (7 %).

Les résultats des quatre études présentées ci-dessous intègrent :

- les abattements prévus aux articles R. 844-3 et R. 844-4 du code de la sécurité sociale ;
- la majoration du montant forfaitaire de la prime prévue aux articles L. 842-7 et R. 842-5 pour le cas de famille monoparentale, ainsi que les majorations prévues à l'article D. 843-1 pour le cas de couple biactif avec enfants ;
- la ou les bonifications individuelles décrites à l'article D. 843-2.

Elles se sont aussi attachées à intégrer le **facteur fiscal**, dont les effets sont de deux natures :

- l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu (dont le taux d'imposition est de 14 %) à partir d'un revenu mensuel net supérieur à 818 euros ;
- l'application du quotient familial, majoré dans le cas d'une famille monoparentale.

Les conclusions de l'étude de ces quatre cas mènent votre rapporteur à distinguer deux grandes catégories d'effets de la prime d'activité sur les foyers bénéficiaires, qui diffèrent fondamentalement selon que le foyer est éligible aux dispositifs de nature familiale (majoration du montant forfaitaire et quotient familial).

De façon générale, la prime d'activité **remplit davantage sa mission de soutien au pouvoir d'achat dans les cas où le foyer n'a pas d'enfant à charge**, au détriment de l'incitation financière de retour à l'emploi. Inversement, les foyers qui **bénéficient déjà d'allègements fiscaux et de majorations** liés aux enfants dont ils ont la charge se trouvent **davantage incités à la recherche d'un emploi plus rémunérateur** par la prime d'activité.

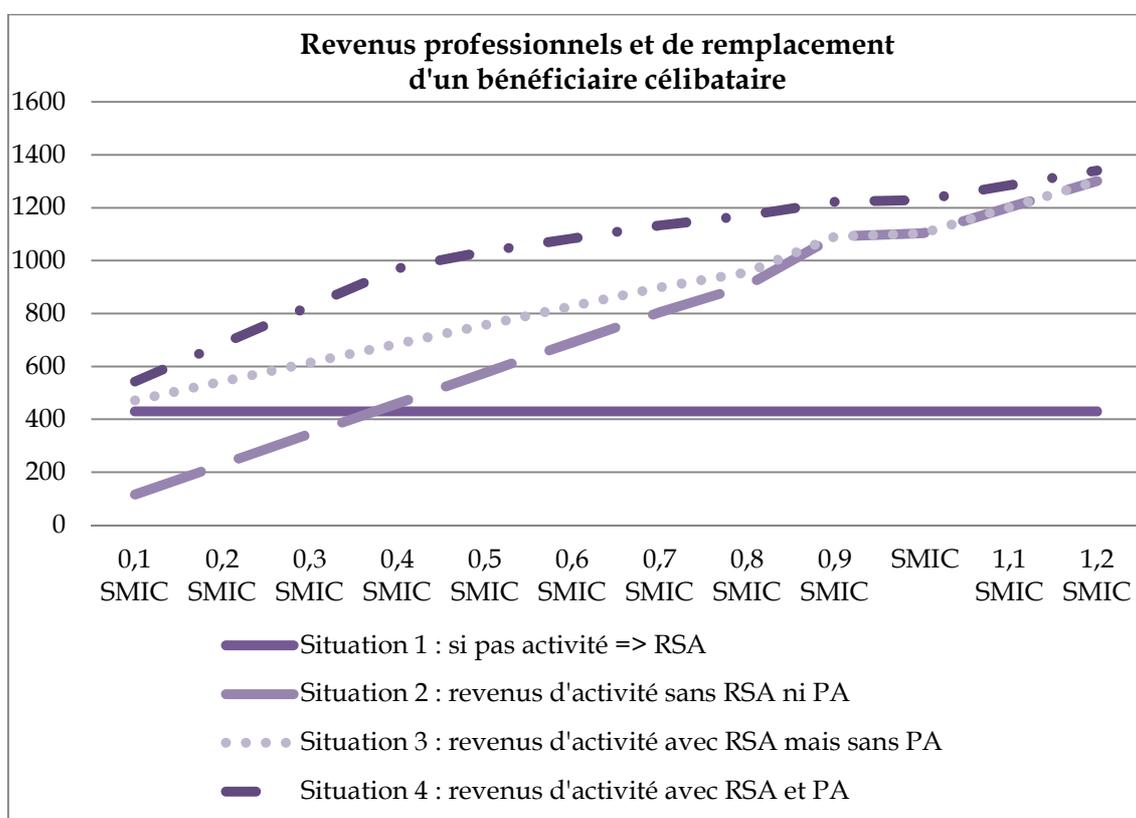
1. Les foyers sans enfant : de la désincitation à l'inactivité à l'incitation au travail précaire ?

Un trait commun relie les effets de la prime d'activité sur les foyers bénéficiaires qui n'ont pas charge d'enfant : le montant maximal apporté par la prime vient essentiellement en soutien des revenus des travailleurs les plus précaires, et l'effet incitatif de la prime ne relaie que très faiblement celui du RSA-socle lorsque l'éligibilité à ce dernier s'interrompt.

Pour les deux cas des bénéficiaires célibataires et des couples biactifs sans enfant, il est donc possible de considérer la prime d'activité comme un **simple surcroît de RSA**, consistant essentiellement en une mesure de lutte contre la pauvreté et fort peu incitative à la reprise d'un emploi. C'est en cela que votre rapporteur soutient que la prime d'activité n'opère pour ces publics qu'un simple **effet de translation** par rapport au RSA-socle : alors que ce dernier lutte contre la désincitation à l'inactivité, **elle échoue à inciter à la sortie du travail précaire**.

a) Les bénéficiaires célibataires

| | Revenus professionnels | | | Revenus de remplacement | | | Revenus totaux | | |
|-----------------------------|------------------------|---|------------------|-------------------------|--------------|------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | RP stricts (A) | RP assimilés (APL après abattement) (B) | RP agrégés (A+B) | RSA (A') | PA (B') | Total RR (A'+B') | Sans RSA ni PA (A) nets d'IR | Avec RSA sans PA (A+A') nets d'IR | Avec RSA et PA (A+A'+B') nets d'IR |
| 0,1 SMIC | 115 | 30 | 145 | 356,3 | 71,3 | 427,6 | 115,0 | 471,3 | 542,6 |
| 0,2 SMIC | 230 | 30 | 260 | 312,6 | 142,6 | 455,2 | 230,0 | 542,6 | 685,2 |
| 0,3 SMIC | 345 | 30 | 375 | 268,9 | 213,9 | 482,8 | 345,0 | 613,9 | 827,8 |
| 0,4 SMIC | 460 | 30 | 490 | 225,2 | 285,2 | 510,4 | 460,0 | 685,2 | 970,4 |
| 0,5 SMIC | 575 | 30 | 605 | 181,5 | 277,8 | 459,3 | 575,0 | 756,5 | 1034,3 |
| 0,6 SMIC | 690 | 30 | 720 | 137,8 | 255,9 | 393,7 | 690,0 | 827,8 | 1083,7 |
| 0,7 SMIC | 805 | 30 | 835 | 94,1 | 234,1 | 328,2 | 805,0 | 899,1 | 1133,2 |
| 0,8 SMIC¹ | 920 | 30 | 950 | 50,4 | 213,9 | 264,3 | 905,6 | 956,0 | 1169,9 |
| 0,9 SMIC | 1135 | 30 | 1165 | 0 | 132,2 | 132,2 | 1090,5 | 1090,5 | 1222,7 |
| SMIC | 1150 | 30 | 1180 | 0 | 126,5 | 126,5 | 1103,4 | 1103,4 | 1229,9 |
| 1,1 SMIC | 1265 | 30 | 1295 | 0 | 82,8 | 82,8 | 1202,3 | 1202,3 | 1285,1 |
| 1,2 SMIC | 1380 | 30 | 1410 | 0 | 39,1 | 39,1 | 1301,2 | 1301,2 | 1340,3 |



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

¹ Seuil d'application de la première tranche d'imposition sur le revenu.

Un premier constat s'impose : les bénéficiaires célibataires, qui constituent la cible majoritaire de la prime d'activité, connaissent grâce à elle une augmentation significative de leur niveau de vie. On doit, de même, reconnaître que l'effet incitatif de la prime d'activité s'inscrit dans le **prolongement de celui du RSA-socle**, qui cesse de produire ses effets à partir de 0,8 Smic. Le supplément apporté par la prime d'activité permet de poursuivre l'incitation au retour à l'emploi au-delà de ce seuil, jusqu'à 1,2 Smic.

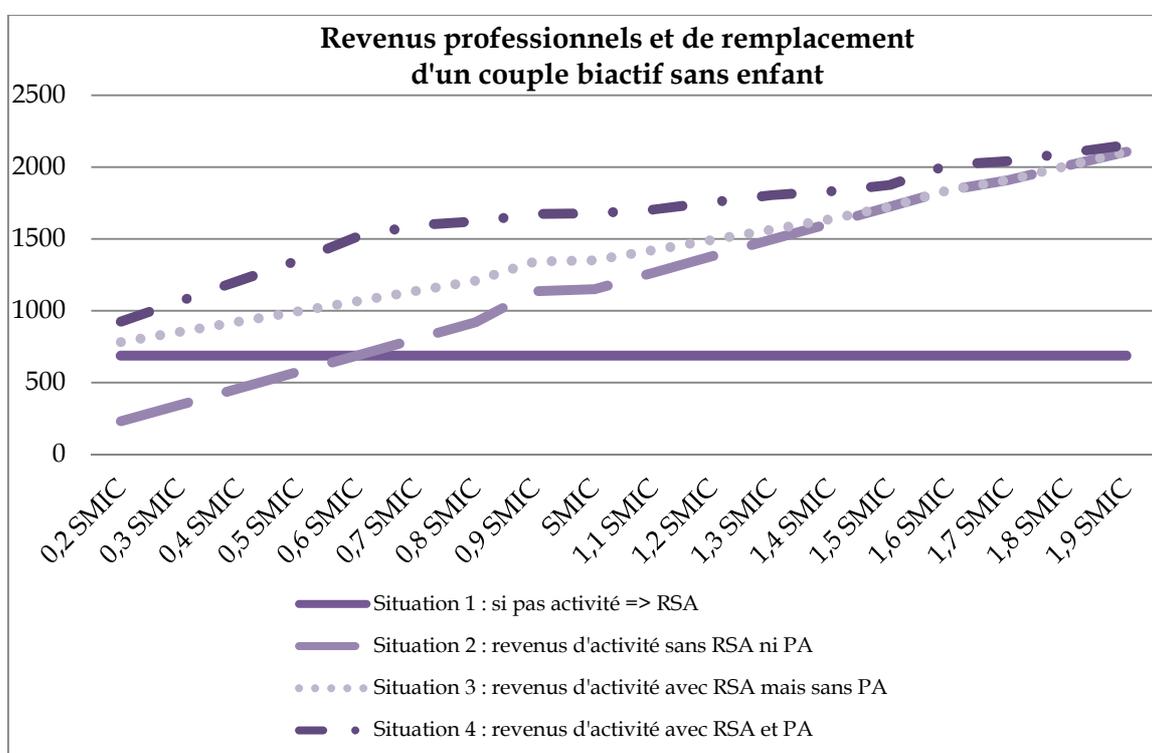
En revanche, ce n'est pas dans les zones de rémunération où elle assure le relai du RSA, où on aurait pourtant pu souhaiter que son effet incitatif soit le plus affirmé, que la prime d'activité est la plus importante. Elle présente au contraire **ses niveaux les plus élevés dans la zone comprise entre 0,3 et 0,7 Smic**, où elle vient en renfort d'un RSA dont le niveau différentiel tend à substantiellement décroître, mais qui continue tout de même d'être versé.

Il est cependant plus grave que les paramètres de la prime d'activité aient insuffisamment tenu compte de l'entrée dans l'IR d'un revenu professionnel ayant atteint le niveau de 0,8 Smic. L'aplanissement progressif de la courbe de revenu à partir de ce seuil s'explique en grande partie par **la neutralisation progressive du montant perçu au titre de la prime d'activité et du montant acquitté au titre de l'IR**. L'effet s'accélère autour du Smic, dans une zone de rémunération où la prime d'activité ne présente plus qu'une incitation très faible à la recherche d'une activité plus lucrative.

De façon plus générale, le gain marginal lié à la prime d'activité est maximal dans la zone de rémunération comprise entre 0,3 et 0,5 Smic. Ce n'est qu'à l'intérieur de cette fourchette que les travailleurs sont financièrement incités à trouver des emplois plus rémunérateurs. Au-delà, l'incitation diminue.

b) Les couples biactifs sans enfant

| | Revenus professionnels | | | Revenus de remplacement | | | Revenus totaux | | |
|-----------------------|------------------------|---|------------------|-------------------------|---------|------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | RP stricts (A) | RP assimilés (APL après abattement) (B) | RP agrégés (A+B) | RSA (A') | PA (B') | Total RR (A'+B') | Sans RSA ni PA (A) nets d'IR | Avec RSA sans PA (A+A') nets d'IR | Avec RSA et PA (A+A'+B') nets d'IR |
| 0,2 SMIC | 230 | 48 | 278 | 551,6 | 142,6 | 694,2 | 230,0 | 781,6 | 924,2 |
| 0,3 SMIC | 345 | 48 | 393 | 507,9 | 213,9 | 721,8 | 345,0 | 852,9 | 1066,8 |
| 0,4 SMIC | 460 | 48 | 508 | 464,2 | 285,2 | 749,4 | 460,0 | 924,2 | 1209,4 |
| 0,5 SMIC | 575 | 48 | 623 | 420,5 | 356,5 | 777,0 | 575,0 | 995,5 | 1352,0 |
| 0,6 SMIC | 690 | 48 | 738 | 376,8 | 449,6 | 826,4 | 690,0 | 1066,8 | 1516,4 |
| 0,7 SMIC | 805 | 48 | 853 | 333,1 | 457,3 | 790,4 | 805,0 | 1138,1 | 1595,4 |
| 0,8 SMIC | 920 | 48 | 968 | 289,4 | 413,6 | 703,0 | 920,0 | 1209,4 | 1623,0 |
| 0,9 SMIC | 1135 | 48 | 1183 | 207,7 | 331,9 | 539,6 | 1135,0 | 1342,7 | 1674,6 |
| SMIC | 1150 | 48 | 1198 | 202 | 326,2 | 528,2 | 1150,0 | 1352,0 | 1678,2 |
| 1,1 SMIC | 1265 | 48 | 1313 | 158,3 | 282,5 | 440,8 | 1265,0 | 1423,3 | 1705,8 |
| 1,2 SMIC | 1380 | 48 | 1428 | 114,6 | 260,7 | 375,3 | 1380,0 | 1494,6 | 1755,3 |
| 1,3 SMIC | 1495 | 48 | 1543 | 70,9 | 239,0 | 309,9 | 1495,0 | 1565,9 | 1804,9 |
| 1,4 SMIC | 1610 | 48 | 1658 | 27,2 | 195,3 | 222,5 | 1610,0 | 1637,2 | 1832,5 |
| 1,5 SMIC | 1725 | 48 | 1773 | 0 | 151,6 | 151,6 | 1725,0 | 1725,0 | 1876,6 |
| 1,6 SMIC | 1840 | 48 | 1888 | 0 | 176,7 | 176,7 | 1840,0 | 1840,0 | 2016,7 |
| 1,7 SMIC ¹ | 1955 | 48 | 2003 | 0 | 133,0 | 133,0 | 1910,1 | 1910,1 | 2043,1 |
| 1,8 SMIC | 2070 | 48 | 2118 | 0 | 89,3 | 89,3 | 2009,0 | 2009,0 | 2098,3 |
| 1,9 SMIC | 2185 | 48 | 2233 | 0 | 45,6 | 45,6 | 2107,9 | 2107,9 | 2153,5 |



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

¹ Seuil d'application de la première tranche d'imposition sur le revenu.

Les effets de la prime d'activité sur un couple de biactifs sans enfant sont proches de ceux observés sur un bénéficiaire célibataire. La prime ne prend le relai du RSA, dont les effets s'éteignent à partir de 1,4 Smic, qu'à un très faible niveau et ses montants maximaux se repèrent entre 0,5 et 0,8 Smic, donc **en soutien au pouvoir d'achat des couples de travailleurs les plus précaires**.

La zone des effets maximaux se trouve plus concentrée que dans le cas d'un bénéficiaire célibataire, en raison du ralentissement plus précoce des effets de la prime. Ce dernier trouve son explication dans la **limitation à 50 % de la majoration du montant forfaitaire de la prime que les couples d'allocataires sont autorisés à appliquer**. L'alignement de la prime d'activité sur le droit commun des minima sociaux se justifie certes par les économies d'échelle engendrées par la conjugalité des bénéficiaires, mais ne tiennent donc pas compte de la dimension individuelle de la recherche d'emploi.

Plus grave que dans le cas précédent, on observe une quasi-stagnation de la courbe de revenu entre 0,7 Smic et 1,1 Smic. On retrouve ainsi illustrée la crainte que votre rapporteur avait exprimée l'an dernier d'une certaine **désincitation du conjoint à prendre un emploi mieux rémunéré** au-dessus d'un certain seuil. En effet, cette zone correspond aux rémunérations où le montant versé de la prime pour un allocataire correspond à peu près à une augmentation de la rémunération de 0,1 point de Smic.

Ainsi, dans le cas d'un couple d'allocataires, le rattachement de la prime d'activité aux dispositions communes applicables aux minima sociaux l'empêche de produire des effets notables en matière d'incitation financière à l'emploi.

2. Les foyers avec enfants : la prime d'activité comme relais efficace des outils de la politique familiale

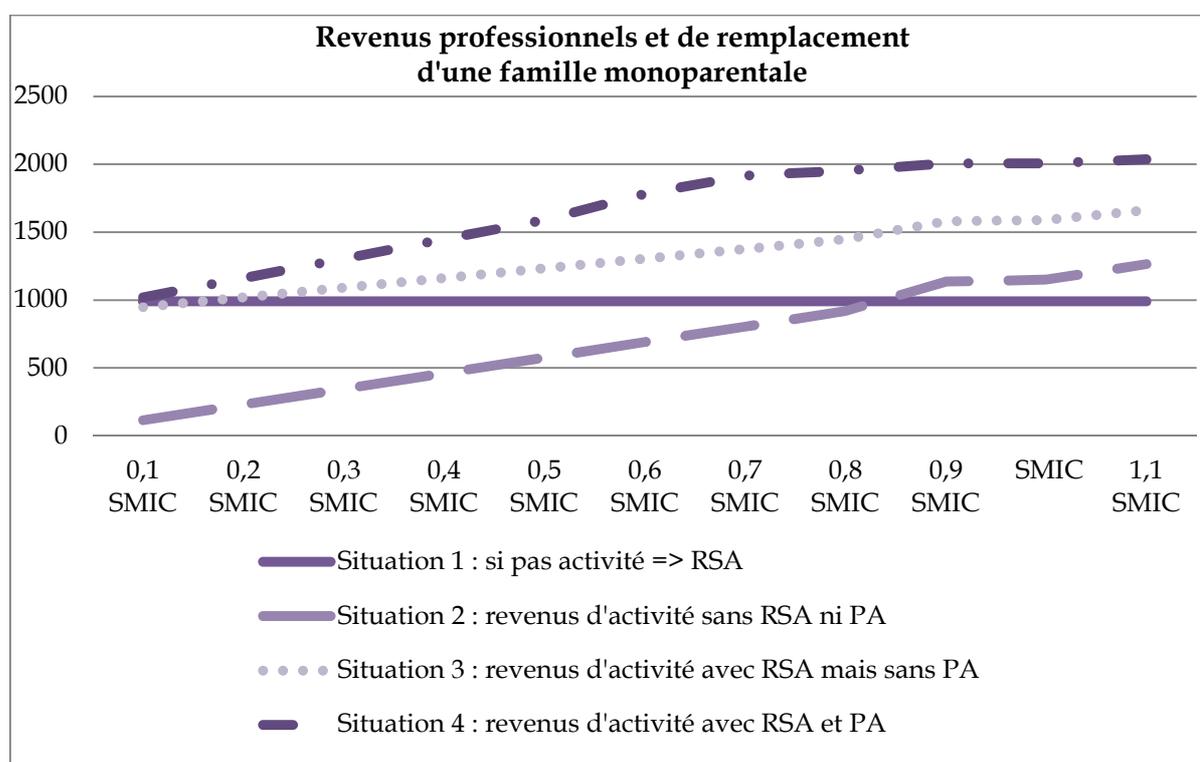
Les conclusions de votre rapporteur sont différentes pour le cas des foyers bénéficiaires ayant charge d'enfants. Les effets de la prime d'activité semblent y bénéficier du **double impact multiplicateur du quotient familial et de la majoration spécifique du montant forfaitaire** de la prime appliquée aux familles monoparentales et aux couples biactifs avec enfants (30 % pour le premier enfant, puis 40 % pour chacun des suivants).

Par conséquent, les effets maximaux de la prime sont prolongés vers des niveaux plus élevés de rémunération que pour le cas des foyers sans enfant et connaissent un ralentissement moins précoce que dans les cas précédents. C'est donc à la seule condition de son **cumul avec les outils propres à la politique familiale** que la prime d'activité remplit son objectif d'incitation financière de retour à l'emploi.

a) Les familles monoparentales

Supposons une **famille monoparentale avec deux enfants âgés de moins de 20 ans**. Selon toute vraisemblance, ce foyer toucherait environ 400 euros d'aide personnalisée au logement et 760 euros d'allocations familiales mensuelles.

| | Revenus professionnels | | | Revenus de remplacement | | | Revenus totaux | | |
|----------|------------------------|---|------------------|-------------------------|---------|------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | RP stricts (A) | RP assimilés (APL+ASF après abattement) (B) | RP agrégés (A+B) | RSA (A') | PA (B') | Total RR (A'+B') | Sans RSA ni PA (A) nets d'IR | Avec RSA sans PA (A+A') nets d'IR | Avec RSA et PA (A+A'+B') nets d'IR |
| 0,1 SMIC | 115 | 113 | 228 | 833,3 | 71,3 | 904,6 | 115 | 948,3 | 1019,6 |
| 0,2 SMIC | 230 | 113 | 343 | 789,6 | 142,6 | 932,2 | 230 | 1019,6 | 1162,2 |
| 0,3 SMIC | 345 | 113 | 458 | 745,9 | 213,9 | 959,8 | 345 | 1090,9 | 1304,8 |
| 0,4 SMIC | 460 | 113 | 573 | 702,2 | 285,2 | 987,4 | 460 | 1162,2 | 1447,4 |
| 0,5 SMIC | 575 | 113 | 688 | 658,5 | 356,5 | 1015,0 | 575 | 1233,5 | 1590,0 |
| 0,6 SMIC | 690 | 113 | 803 | 614,8 | 427,9 | 1042,7 | 690 | 1304,8 | 1661,3 |
| 0,7 SMIC | 805 | 113 | 918 | 571,1 | 500,9 | 1072,0 | 805 | 1376,1 | 1732,1 |
| 0,8 SMIC | 920 | 113 | 1033 | 527,4 | 573,7 | 1101,1 | 920 | 1447,4 | 1802,1 |
| 0,9 SMIC | 1135 | 113 | 1248 | 445,7 | 646,0 | 1091,7 | 1135 | 1520,7 | 1872,7 |
| SMIC | 1150 | 113 | 1263 | 440,0 | 719,3 | 1159,3 | 1150 | 1590,0 | 1949,3 |
| 1,1 SMIC | 1265 | 113 | 1378 | 396,3 | 792,6 | 1188,9 | 1265 | 1661,3 | 2035,9 |



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

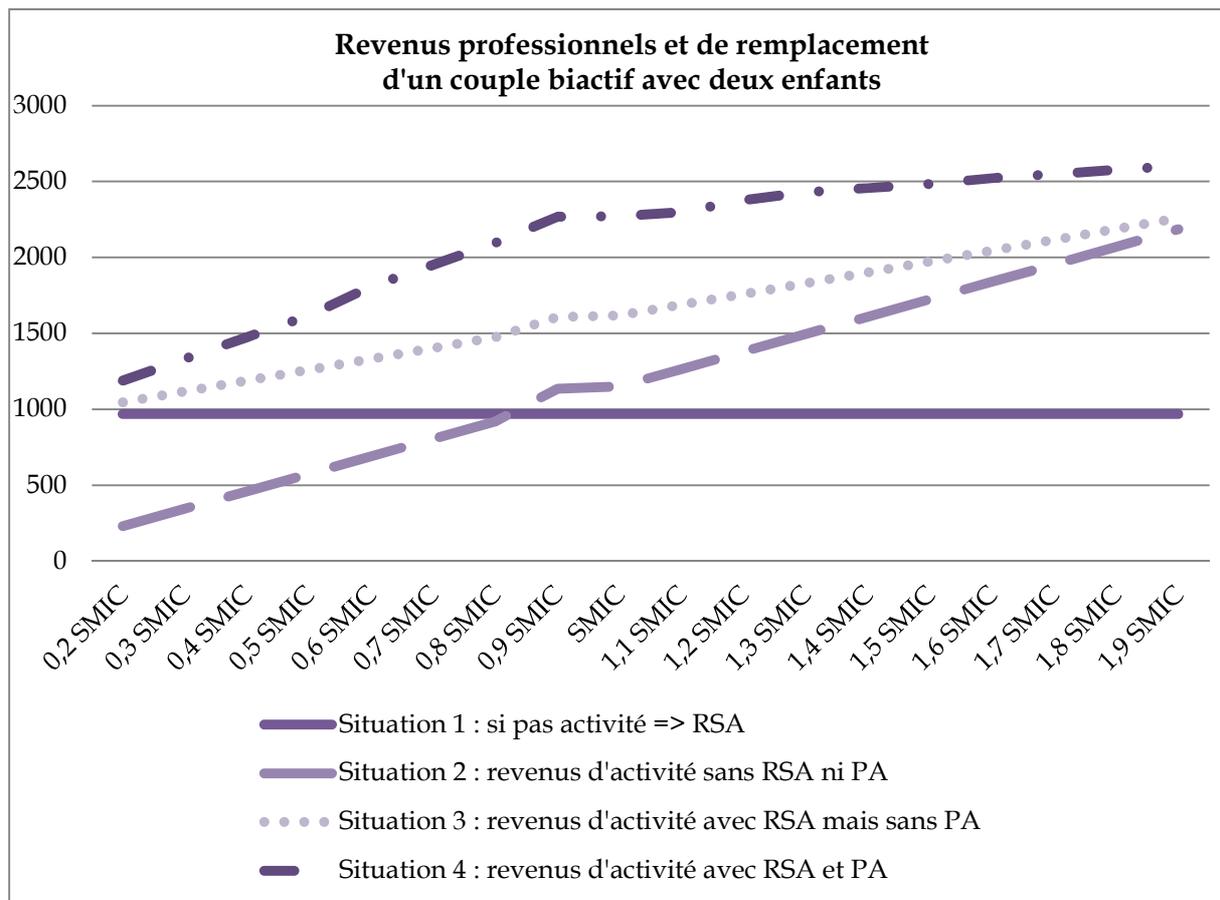
On doit avant toute chose relever que les effets conjugués des allocations familiales et du quotient familial majoré protègent les revenus des foyers monoparentaux du seuil de désincitation lié à l'entrée dans le barème de l'IR.

Par ailleurs, la prime d'activité atteint son niveau maximal dans une zone de rémunération bien supérieure à celle du cas des bénéficiaires célibataires, à savoir entre 0,7 et 0,9 Smic. Votre rapporteur note également que, contrairement aux deux cas précédents, la prime d'activité d'une famille monoparentale ne connaît pas de ralentissement important au fur et à mesure de l'augmentation de la rémunération, ce qui confirme son effet incitatif.

En revanche, la prime d'activité apporte un soutien plus limité que dans le cas des bénéficiaires célibataires aux familles monoparentales dont les revenus d'activité sont plus précaires. À ces deux titres, la prime d'activité, pour le cas spécifique des familles monoparentales, semble **davantage servir l'objectif d'incitation de retour à l'emploi que celui de lutte contre la pauvreté.**

b) Les couples biactifs avec enfants

| | Revenus professionnels | | | Revenus de remplacement | | | Revenus totaux | | |
|----------|------------------------|---|------------------|-------------------------|---------|------------------|------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | RP stricts (A) | RP assimilés (APL après abattement) (B) | RP agrégés (A+B) | RSA (A') | PA (B') | Total RR (A'+B') | Sans RSA ni PA (A) nets d'IR | Avec RSA sans PA (A+A') nets d'IR | Avec RSA et PA (A+A'+B') nets d'IR |
| 0,2 SMIC | 230 | 64 | 294 | 816,6 | 142,6 | 959,2 | 230,0 | 1046,6 | 1189,2 |
| 0,3 SMIC | 345 | 64 | 409 | 772,9 | 213,9 | 986,8 | 345,0 | 1117,9 | 1331,8 |
| 0,4 SMIC | 460 | 64 | 524 | 729,2 | 285,2 | 1014,4 | 460,0 | 1189,2 | 1474,4 |
| 0,5 SMIC | 575 | 64 | 639 | 685,5 | 356,5 | 1042,0 | 575,0 | 1260,5 | 1617,0 |
| 0,6 SMIC | 690 | 64 | 754 | 641,8 | 477,9 | 1119,7 | 690,0 | 1331,8 | 1809,7 |
| 0,7 SMIC | 805 | 64 | 869 | 598,1 | 549,2 | 1147,3 | 805,0 | 1403,1 | 1952,3 |
| 0,8 SMIC | 920 | 64 | 984 | 554,4 | 620,5 | 1174,9 | 920,0 | 1474,4 | 2094,9 |
| 0,9 SMIC | 1135 | 64 | 1199 | 472,7 | 659,8 | 1132,5 | 1135,0 | 1607,7 | 2267,5 |
| SMIC | 1150 | 64 | 1214 | 467 | 654,1 | 1121,1 | 1150,0 | 1617,0 | 2271,1 |
| 1,1 SMIC | 1265 | 64 | 1329 | 423,3 | 610,4 | 1033,7 | 1265,0 | 1688,3 | 2298,7 |
| 1,2 SMIC | 1380 | 64 | 1444 | 379,6 | 616,8 | 996,4 | 1380,0 | 1759,6 | 2376,4 |
| 1,3 SMIC | 1495 | 64 | 1559 | 335,9 | 598,9 | 934,8 | 1495,0 | 1830,9 | 2429,8 |
| 1,4 SMIC | 1610 | 64 | 1674 | 292,2 | 555,2 | 847,4 | 1610,0 | 1902,2 | 2457,4 |
| 1,5 SMIC | 1725 | 64 | 1789 | 248,5 | 511,5 | 760,0 | 1725,0 | 1973,5 | 2485,0 |
| 1,6 SMIC | 1840 | 64 | 1904 | 204,8 | 476,3 | 681,1 | 1840,0 | 2044,8 | 2521,1 |
| 1,7 SMIC | 1955 | 64 | 2019 | 161,1 | 432,6 | 593,7 | 1955,0 | 2116,1 | 2548,7 |
| 1,8 SMIC | 2070 | 64 | 2134 | 117,4 | 388,9 | 506,3 | 2070,0 | 2187,4 | 2576,3 |
| 1,9 SMIC | 2185 | 64 | 2249 | 73,7 | 345,2 | 418,9 | 2185,0 | 2258,7 | 2603,9 |



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

On observe, pour le cas des couples biactifs avec enfants, de grandes différences par rapport aux couples biactifs sans enfants. La première est un décalage important des niveaux maximaux de la prime vers des niveaux plus importants de rémunération, permettant ainsi d'inciter le couple à chercher des emplois rémunérateurs sans risquer la désincitation du conjoint.

La seconde est un important écart entre la courbe de revenu avec et sans prime d'activité, alors qu'elles opéraient un rapprochement important dès 1,1 Smic pour le cas des couples sans enfant. On constate ainsi sans difficulté l'effet pleinement opérant du caractère incitatif de la prime.

Ces deux effets s'expliquent principalement par **l'application d'un quotient familial** aux revenus fiscaux d'un couple biactif avec enfants. Ce dernier empêche l'entrée dans la première tranche de l'imposition sur les revenus de neutraliser les gains liés à la prime.

*

Au regard de ces quatre exemples, votre rapporteur ne peut aller que dans le sens des conclusions qu'il avait esquissées l'an dernier, selon lesquelles **la prime d'activité ne peut efficacement satisfaire le double objectif que ses concepteurs lui ont assigné**. En l'occurrence, le choix fut fait, visible dans les caractéristiques de la prime, de la placer au rang des

minima sociaux et ainsi de la concentrer sur les niveaux de rémunération des travailleurs les plus précaires. Il faut toutefois isoler le cas particulier des familles monoparentales, qui représentent près du quart des bénéficiaires de la prime, et pour lequel la prime remplit manifestement un rôle d'incitation financière de retour à l'emploi.

L'incompatibilité des deux objectifs de la prime d'activité s'explique en grande partie par **sa concurrence avec les effets de la fiscalité familialisée des revenus**. Pour les deux cas étudiés où les bénéficiaires de la prime n'ont pas d'enfant à charge, la prime se borne à jouer le rôle d'un supplément du RSA, sorte de « quotient social ». Pour le cas où les bénéficiaires ont charge d'enfant, on constate au contraire une certaine complémentarité des effets de la prime avec ceux du quotient familial.

II. LA RÉFORME DE L'AAH : DE L'ESPOIR À L'INQUIÉTUDE

A. LES CARACTÈRES DE L'AAH

1. Une allocation subsidiaire et différentielle

À la différence de la prime d'activité, l'allocation de l'adulte handicapé (AAH) se présente d'abord comme une prestation **subsidiaire** et **différentielle**. Bien que minimum social, elle n'est pas *stricto sensu* versée à ses bénéficiaires au titre de la solidarité nationale, mais au titre de la compensation due aux personnes handicapées qui se trouvent dans l'incapacité totale ou partielle d'exercer un emploi ou dont les pensions de nature contributive sont d'un niveau insuffisant. **Elle n'a pas, à rebours du RSA et de la prime d'activité, vocation à inciter ses allocataires à la reprise d'un emploi.**

Ainsi, l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale précise bien que le droit à l'AAH n'est ouvert que lorsque la personne ne peut prétendre au versement d'une rente ou d'une prestation contributive d'un montant au moins égal à l'AAH. L'AAH vient s'ajouter à la prestation touchée par l'allocataire **sans que l'addition de ces deux revenus ne puisse excéder un montant maximal défini par décret**. Ce dernier fait l'objet d'une revalorisation annuelle à compter de chaque 1^{er} avril ; la dernière en date¹ porte ce montant à **810,89 euros**.

2. La possibilité de cumul avec un revenu professionnel

Outre la double reconnaissance d'une incapacité permanente d'au moins 50 % et d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi par la commission départementale de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), l'attribution de l'AAH est également soumise à une **condition de ressources**. Cette dernière intéresse particulièrement le cas des travailleurs handicapés aux faibles revenus, que la loi du 11 février 2005² a rendu éligibles au bénéfice de l'AAH par un mécanisme d'intéressement à l'activité professionnelle.

¹ Décret n° 2017-710 du 3 mai 2017 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

² Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, article 16.

Par ailleurs, la loi du 8 août 2016 a redéfini les conditions d'**éligibilité des titulaires de l'AAH à la prime d'activité**. Comme revenu de remplacement, l'AAH venait alors, en tant que ressource de l'allocataire, en déduction directe du montant de prime d'activité auquel ce dernier pouvait prétendre. Un nouvel **article L. 842-8 du code de la sécurité sociale** dispose désormais que l'AAH peut être prise en compte en tant que **revenu professionnel**, c'est-à-dire qu'elle augmente à hauteur de 62 % de son niveau le montant forfaitaire de la prime d'activité. Cette prise en compte ne peut intervenir qu'à la condition que les revenus professionnels mensuels effectifs du travailleur handicapé atteignent au moins 29 fois le Smic horaire brut, soit **283,04 euros**.

En janvier 2017, **60 000 bénéficiaires** de l'AAH percevaient une prime d'activité, pour un montant moyen de **122 euros par mois**.

3. Les deux compléments de l'AAH

En plus de l'AAH, la loi prévoit le versement de deux compléments de ressources pour des cas bien précis.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale définit le **complément de ressources (CR)** comme un montant complémentaire de l'AAH attribué aux allocataires dont l'incapacité permanente est supérieure à 80 %, qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant. Le montant mensuel du CR est fixé à **179,31 euros**.

L'article L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale prévoit une **majoration pour la vie autonome (MVA)** versée aux bénéficiaires de l'AAH qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant **pour lequel ils reçoivent une aide personnelle au logement**. Le montant mensuel de la MVA est de **104,77 euros**.

La majoration pour la vie autonome n'est pas cumulable avec le complément de ressources : l'allocataire qui remplit les conditions pour l'octroi de ces deux avantages choisit de bénéficier de l'un ou de l'autre.

B. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE D'UNE ALLOCATION EN CONSTANTE EXPANSION

1. Les crédits de l'AAH soumis à de forts effet-prix et effet-volume

Les dépenses budgétaires relatives à l'AAH ont toujours été particulièrement dynamiques sous le double impact d'un « **effet-prix** » (la revalorisation annuelle), estimé à 17 % entre 2010 et 2016, et d'un « **effet-volume** » (l'augmentation du nombre de bénéficiaires), estimé à 19 % sur la même période.

a) L'effet-prix : les revalorisations annoncées du montant maximal de l'AAH

À l'issue du premier comité interministériel du handicap (CIH), a été annoncée la revalorisation en deux étapes de l'AAH à 900 euros, conformément à un engagement du Président de la République. La première étape fera passer le montant maximal de l'AAH à **860 euros au 1^{er} novembre 2018**, puis à **900 euros au 1^{er} novembre 2019**.

Ces revalorisations ne se substitueront pas aux revalorisations annuelles actuellement pratiquées chaque 1^{er} avril, à hauteur de l'inflation.

Les engagements de 2017 : une revalorisation sans précédent depuis 2008

Depuis le plan de revalorisation pluriannuelle de l'AAH annoncé lors de la première Conférence nationale du handicap (CNH) de 2008 et mise en œuvre sur la période 2008-2012, l'AAH n'a plus fait l'objet que des revalorisations annuelles indexées sur l'inflation prévues par la loi. Les troisième et quatrième CNH de 2014 et 2016 ont fait le choix d'un élargissement des publics éligibles et d'une possibilité d'un cumul avec la prime d'activité, plutôt que d'une augmentation du montant mensuel. Les annonces récentes du Premier ministre, assorties des mesures de restriction de l'article 63 du PLF, semblent ainsi renouer avec une politique de l'AAH davantage centrée sur l'effet-prix que sur l'effet-volume.

| | Montant mensuel maximal | Progression | |
|---|-------------------------|-------------|--|
| 1 ^{er} janvier 2008 | 628,1 | | Plan de revalorisation pluriannuelle (CNH 2008) |
| 1 ^{er} septembre 2008 | 652,6 | 3,90 | |
| 1 ^{er} avril 2009 | 666,96 | 2,20 | |
| 1 ^{er} septembre 2009 | 681,63 | 2,20 | |
| 1 ^{er} avril 2010 | 696,63 | 2,20 | |
| 1 ^{er} septembre 2010 | 711,95 | 2,20 | |
| 1 ^{er} avril 2011 | 727,61 | 2,20 | |
| 1 ^{er} septembre 2011 | 743,62 | 2,20 | |
| 1 ^{er} avril 2012 | 759,98 | 2,20 | |
| 1 ^{er} septembre 2012 | 776,59 | 2,19 | |
| 1 ^{er} septembre 2013 | 790,18 | 1,75 | |
| 1 ^{er} septembre 2014 | 800,45 | 1,30 | |
| 1 ^{er} septembre 2015 | 807,65 | 0,90 | |
| 1 ^{er} avril 2016 | 808,46 | 0,10 | |
| 1 ^{er} avril 2017 | 810,89 | 0,30 | |
| 1^{er} novembre 2018 (p) | 860 | 6,06 | |
| 1^{er} novembre 2019 (p) | 900 | 4,65 | |

Votre rapporteur salue cette revalorisation, qui apporte un supplément substantiel au pouvoir d'achat des allocataires de l'AAH, tout en regrettant néanmoins que cette dernière ne prévoie pas de porter leur revenu jusqu'au **seuil de pauvreté** (évalué par l'Insee à 1 015 euros par mois).

b) L'effet-volume : le dynamisme du nombre des bénéficiaires

L'effet-volume connaît un rythme d'évolution tout aussi régulier que celui de l'effet-prix, lié surtout à l'augmentation du nombre de bénéficiaires exerçant un emploi et auxquels sont applicables les revalorisations périodiques du Smic.

En effet, l'article D. 821-9 du code de la sécurité sociale prévoit l'application de deux taux d'abattement distincts sur les revenus professionnels des travailleurs handicapés : le premier de 80 % pour la part du revenu inférieure ou égale à 30 % de la valeur du Smic brut mensuel, et le second de 40 % pour la part supérieure à ce seuil. Ainsi, mécaniquement, toute augmentation de la valeur du Smic se traduit par une part plus importante du revenu à laquelle s'applique le taux d'abattement de 80 %. Par conséquent, **toute revalorisation du Smic entraîne un élargissement de l'éligibilité des travailleurs handicapés au bénéfice de l'AAH.**

Votre rapporteur tient par conséquent à souligner que, sous le double effet de ces revalorisations (montant maximal de l'AAH et Smic), le montant de crédits alloués au bénéfice de l'AAH ne peut que connaître, d'exercice en exercice, une **expansion dynamique.**

Une autre mesure, introduite par la loi de finances initiale pour 2017¹, amplifie l'effet-volume de l'AAH en redéfinissant ses **modalités de chaînage avec l'allocation de solidarité des personnes âgées (Aspa).**

L'articulation entre AAH et Aspa

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017, le principe selon lequel le bénéfice de l'AAH n'était ouvert qu'à la condition que la personne ne puisse prétendre à une pension de retraite ou à un avantage vieillesse ne distinguait pas le cas spécifique de l'Aspa.

Il résulte des articles L. 821-1 et L. 821-2 du code de la sécurité sociale que le « versement de l'AAH prend fin à l'âge auquel le bénéficiaire est réputé inapte au travail », c'est-à-dire « à l'âge minimum auquel s'ouvre le droit à une pension de vieillesse » (62 ans). Pour les niveaux de pension inférieurs au minimum vieillesse, l'atteinte de cet âge minimum entraînait par conséquent la **bascule automatique du bénéfice de l'AAH à celui de l'Aspa.**

Le principe en était doublement contestable : d'une part, il se traduisait par une baisse légère du montant versé (le montant maximal de l'Aspa étant inférieur à celui de l'AAH) et souffrait d'un recours moins élevé, l'Aspa étant récupérable sur la succession du bénéficiaire après son décès ; d'autre part, il impliquait un changement peu défendable du statut du bénéficiaire, qui ne relevait plus des politiques de soutien au pouvoir d'achat des personnes handicapées, mais des politiques de solidarité visant les personnes âgées.

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 87.

C'est pourquoi la loi de finances pour 2017 prévoit désormais que le passage de l'âge minimum d'attribution d'une pension de vieillesse par un allocataire de l'AAH bénéficiaire potentiel de l'Aspa **ne se traduit plus automatiquement par une perte du droit à l'AAH.**

Le principe connaît cependant une exception notable. La loi de finances pour 2017 **limite le maintien du bénéfice de l'AAH aux personnes ayant atteint 62 ans à partir du 1^{er} janvier 2017.** Pour toutes les personnes ayant atteint cet âge antérieurement, la bascule automatique de l'AAH à l'Aspa continue de s'appliquer.

2. La sous-budgétisation de l'AAH : massive en 2017, moins risquée en 2018

Notre collègue députée Stella Dupont, rapporteure de la mission pour la commission des finances de l'Assemblée nationale, relève que les crédits prévus en loi de finances initiale ont été **systematiquement depuis 2008 inférieurs aux dépenses constatées en fin d'exercice.**

La loi de finances rectificative pour 2016 prévoyait une ouverture de crédits supplémentaires de 424 millions d'euros, portant le **montant total de crédits ouverts pour 2016 à 8 939 millions d'euros**, soit un montant presque identique à celui ouvert par **la loi de finances initiale pour 2017 de 9 052 millions d'euros.** La proximité de ces deux montants ne pouvait être admise en raison des mesures de revalorisation annuelle ainsi que du maintien dans l'AAH des anciens bénéficiaires automatiques de l'Aspa à compter du 1^{er} janvier 2017. Votre rapporteur avait alors déjà conclu à une **sous-budgétisation évidente des crédits alloués à l'AAH pour 2017.**

Cette hypothèse s'est vérifiée : le Gouvernement a demandé, dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017, l'ouverture de 368 millions d'euros de crédits supplémentaires, portant le **montant total pour 2017 à 9 420 millions d'euros.**

Le risque d'une sous-budgétisation pour l'exercice 2018 semble par conséquent moins élevé que pour les exercices précédents. Si l'on se prête à un rapide calcul prospectif, on constate que le nombre de bénéficiaires de l'AAH augmente chaque année depuis 2010 d'en moyenne 30 000 personnes, ce qui porterait donc ce nombre **en 2018 à environ 1 145 000 allocataires.**

De même, si l'on combine le montant mensuel moyen d'AAH versé en 2017 de 675 euros et le nouveau montant maximal de 860 euros prévus pour fin 2018, on peut envisager un **montant moyen versé en 2018 d'environ 715 euros.** Le produit de ces deux termes donne un montant minimal escompté de dépenses pour l'AAH en 2018 de 9 824 millions d'euros, légèrement supérieur au montant annoncé par le PLF pour 2018 de 9 735 millions d'euros.

(en millions)

| | LFI pour 2016 | LFR pour 2016 | LFI pour 2017 | PLFR pour 2017 | PLF pour 2018 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|
| Crédits demandés au titre de l'AAH | 8 515 | 8 939 | 9 052 | 9 420 | 9 735 |

Les montants budgétés paraissent d'autant plus proches des projections de dépenses que l'AAH connaîtra en 2018 et 2019 **deux mesures notables de rétrécissement de son périmètre.**

C. LES INCERTITUDES LIÉES À LA RÉFORME ANNONCÉE PAR LE PLF POUR 2018

1. L'abaissement du plafond du cumul à taux plein pour un couple d'allocataires

La première mesure concerne les modalités d'attribution de l'AAH dans le cadre d'un **couple comprenant au moins un allocataire.** L'article D. 821-2 du code de la sécurité sociale dispose que lorsque le demandeur est marié, lié par un Pacs, ou qu'il vit en concubinage, le plafond annuel de ressources en-deçà duquel il peut prétendre à l'AAH (égal à douze fois le montant maximal mensuel de l'allocation) est **double.**

Le Gouvernement prend prétexte du droit commun du versement de minima sociaux à un couple comprenant au moins un bénéficiaire pour justifier l'annonce d'un **abaissement progressif de ce plafond.** En effet, l'article R. 262 du code de l'action sociale et des familles dispose que le plafond de ressources d'un couple dont l'un des membres touche le RSA n'est majoré que de 50 %. Le Gouvernement prévoit ainsi que le plafond de ressources d'un couple comprenant un bénéficiaire de l'AAH **ne sera plus majoré de 100 %, mais de 90 % pour l'exercice 2018, puis de 80 % pour l'exercice 2019.** Votre rapporteur a recueilli l'assurance du Gouvernement que cet abaissement n'irait pas plus loin.

Tant le Gouvernement que notre collègue députée rapporteure spéciale de la mission assurent que l'abaissement du plafond de ressources sera globalement compensé par la revalorisation du montant maximal de l'AAH. Le premier risque que souhaite pointer votre rapporteur est celui d'une neutralisation complète de la revalorisation et, de ce fait, d'une **inégalité des bénéficiaires de l'AAH face à cette dernière selon qu'ils sont en couple ou non.**

Le second risque concerne le nombre de bénéficiaires en couple qui se trouveront **perdants à la réforme**. Le PLF pour 2018 avance une proportion de 23 % des allocataires de l'AAH en situation de couple ; appliquée au nombre anticipé total de bénéficiaires pour 2018, cette proportion donne un chiffre prospectif de **263 350 bénéficiaires de l'AAH en couple pour 2018**. Or le Gouvernement a assuré à votre rapporteur que 155 000 bénéficiaires de l'AAH en couple verront les effets de l'abaissement du plafond de ressources compensés par la revalorisation. Votre rapporteur en déduit que **les allocataires de l'AAH en couple perdants à la réforme seront au nombre d'environ 108 000, soit bien plus que les 76 000 annoncés** par notre collègue députée.

Les chiffres actuellement disponibles ne permettent donc pas d'anticiper aussi favorablement les impacts de la réforme de l'abaissement du plafond de ressources. La vigilance de la commission des affaires sociales du Sénat sera donc fermement maintenue sur le sujet.

Par ailleurs, outre les effets quantitatifs de la réforme, il paraît important de relever l'inflexion philosophique qui la sous-tend. En effet, c'est au motif d'un rapprochement avec le droit commun des minima sociaux que la modification du plafond de ressources est défendue ; or il est essentiel de réitérer le **caractère profondément spécifique de l'AAH** et tout le danger qu'il y aurait à opérer des rapprochements excessifs entre des publics dont les besoins sont distincts.

La définition du plafond de ressources appliqué aux couples dont l'un des membres est bénéficiaire de minima sociaux (RSA, prime d'activité) repose sur le **postulat d'économies d'échelle importantes engendrées par la conjugalité**. Ce postulat n'est pas transposable, pour des raisons évidentes, aux situations où l'une des personnes du couple présente un handicap. Votre rapporteur tient à ce titre à rappeler que les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

2. La fusion des deux compléments de l'AAH

La seconde mesure de périmètre, annoncée au PLF pour 2018 pour une inscription au PLF pour 2019, concerne **la fusion des deux compléments de ressources de l'AAH au profit de la MVA**, dont le montant est substantiellement inférieur à celui du CR. Cette mesure, contrairement à la précédente, est clairement présentée par le Gouvernement comme une mesure d'économie budgétaire.

Sans vouloir anticiper sur la discussion de cette réforme, il convient d'en souligner dès à présent tous les risques. Elle présente en effet un double danger :

- pour les publics actuellement éligibles au CR **qui pourront se reporter sur la MVA grâce à la perception d'une aide personnelle au logement**, leur perte de revenus sera d'environ 75 euros, soit un peu moins que la revalorisation prévue de 90 euros du montant de l'AAH annoncée sur deux ans. C'est donc à une quasi-neutralité de la revalorisation que la fusion des compléments de ressources semble les destiner ;

- pour les publics actuellement éligibles au CR **qui ne pourront pas se reporter sur la MVA** (parce que propriétaires de leur logement ou hébergés à titre gratuit), la perte encourue est du montant total du CR, soit plus de 179 euros. Une fois soustraite la revalorisation de l'AAH, leur **perte nette se chiffrerait à presque 100 euros par mois**.

Votre rapporteur souhaite émettre, sur la situation de ces derniers publics, une alerte particulière. Il ne peut être en effet envisageable que la réforme de l'AAH se traduise par une **dégradation aussi importante du revenu des personnes dont le handicap est le plus lourd**.

III. LA TIMIDITÉ BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT SUR DEUX GRANDS SUJETS SOCIÉTAUX

A. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : L'URGENCE S'EST INSTALLÉE

1. Une phase d'évaluation dont le coût s'élève à plus de 150 millions d'euros

Le phénomène en accroissement constant de l'arrivée sur le territoire national de mineurs non accompagnés (MNA), anciennement mineurs isolés étrangers, pose un **problème financier inédit**.

Bien que relevant de la compétence départementale au titre de leur mission d'aide sociale à l'enfance (ASE), la prise en charge sociale des MNA doit nécessairement être précédée d'une **phase d'évaluation de leur minorité** et, partant, d'un **hébergement d'urgence**. Cette première étape de leur arrivée sur le territoire national donne lieu à des conflits de compétence entre État et départements et, selon les délais de vérification de la minorité du jeune, peuvent aller jusqu'à plusieurs semaines.

Un protocole d'accord¹ du 31 mai 2013 prévoit la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses supportées par les départements au titre de la période d'évaluation, à hauteur de **250 euros par jour et dans la limite des cinq jours de recueil administratif provisoire prévus par le code de l'action sociale et des familles**. Cet accord a été consacré par le décret du 24 juin 2016 qui charge le comité de gestion du **fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE)** de définir les modalités de remboursement forfaitaire par l'État au département.

On ne dispose pas à ce jour de données chiffrées précises sur le coût total de cette première phase de mise à l'abri. L'ADF estime le coût annuel total de la prise en charge des jeunes migrants, **depuis leur arrivée sur le territoire jusqu'à leur majorité**, à environ **un milliard d'euros pour 2016**. Afin d'isoler le coût spécifique de la phase de mise à l'abri, il convient d'en extraire le coût relatif au placement auprès de l'ASE, estimé à 695 millions d'euros (sur la base d'un coût moyen annuel de 50 000 euros pour 13 000 MNA²) et le coût relatif aux prolongements dus aux contrats « jeune majeur » estimé à 150 millions d'euros (sur la base d'un coût moyen annuel de 30 000 euros pour 5 000 jeunes majeurs isolés). **Restent donc 155 millions d'euros consacrés à la phase de mise à l'abri**.

¹ Le rapport conjoint IGSJ/Igas/IGA de 2014 rappelait que la compensation par l'État des charges relatives aux MNA ne présentait **aucun caractère obligatoire**, l'évaluation de ces publics ne résultant pas d'un transfert de compétence mais de la compétence désignée du conseil départemental.

² Ces estimations sont fondées sur le nombre de prises en charge au titre de l'ASE en 2016.

2. Un niveau insuffisant des crédits alloués par l'État

Une décision du FNFPE du 16 février 2016 fixe à 12 848 691 euros le montant des crédits de l'État affectés pour 2016 au remboursement des départements, montant augmenté de 3 651 309 euros par une décision du 15 novembre 2016, qui porte ainsi à **16 500 000 euros le total des crédits du FNFPE dédiés à l'hébergement et à l'évaluation des MNA sur l'exercice 2016.**

L'origine de ces crédits est duale. La loi du 5 mars 2007¹ prévoit que ces derniers sont constitués par un versement de la Cnaf et par un versement annuel de l'État fixé en loi de finances (ils figurent plus spécifiquement à **l'action 17 du programme 304**). En 2016, le versement de l'État s'élevait à 14 000 000 euros². En conséquence de la fongibilité des crédits du FNFPE, on en déduit que la participation effective de la Cnaf à la prise en charge des MNA se chiffre à 2 500 000 euros.

La loi de finances pour 2017 a prévu une augmentation du montant annuel versé par l'État à 15 260 000 euros, soit une progression de 9 %. Le FNFPE en a en partie pris acte par une décision du 31 mars 2017 qui affecte 14 039 200 euros au remboursement par l'État des dépenses de la phase préalable engagées par les départements. Ce premier montant a été complété par une décision du 20 septembre 2017 d'une dotation supplémentaire de 6 108 250 euros, portant **l'ensemble des crédits de l'État dédiés à la phase d'évaluation en 2017 à 20 147 450 euros.**

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------|-----------|------------|------------|------------|
| Dotation du FNFPE à la prise en charge des MNA (en euros) | 10 365 266 | 8 671 750 | 12 296 750 | 16 500 000 | 20 147 450 |

Source : Agence des services de paiement

La participation du FNFPE couvre ainsi en 2017 près de **13 % des 155 millions d'euros** engagés pour l'heure par les départements au titre de la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

3. Le PLF pour 2018 amorce une inflexion importante dans la prise en charge de la phase préalable par l'État

Le dépôt du PLF pour 2018 est intervenu alors que la négociation entamée entre l'Assemblée des départements de France (ADF) et le cabinet du premier ministre n'a abouti qu'à l'engagement pris par l'État de renforcer sa participation financière. Une des propositions de l'État consistait à prendre en charge une part de la mise à l'abri calculée comme suit : **pour toute arrivée de jeune migrant au-delà du seuil de 13 000, l'État verserait 12 000 euros** (30% du chiffre qu'il retient pour la prise en charge d'un MNA, soit 40 000 euros).

¹ Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

² D'après le projet annuel de performance du programme 304 du PLF 2017.

Le PLF pour 2018 semble traduire dans les chiffres une partie de ces engagements. L'augmentation des crédits consacrés à l'accueil des MNA passe ainsi de 20,1 millions en 2017 à **132 millions d'euros en 2018**, soit une hausse de 557 %.

Il convient néanmoins de prendre garde à ce chiffre, qui ne révèle aucun transfert définitif de charges, ni aucune modification des principes de prise en charge : il ne fait qu'approcher enfin la réalité des besoins des conseils départementaux, chiffrée en 2017 à 155 millions d'euros et très probablement susceptible d'augmenter sous la pression croissante du phénomène. Le forfait remboursé par l'État reste toujours de 250 euros par jour pendant 5 jours alors qu'on sait que l'évaluation de la minorité peut prendre plusieurs semaines et le projet annuel de performance tient à préciser **le caractère exceptionnel de la prise en charge** d'une partie des surcoûts des dépenses d'aide sociale à l'enfance relatives aux MNA.

Cette augmentation de crédits s'assortit d'une promesse faite par le Premier ministre de transférer à l'État la phase préalable d'évaluation de la minorité et de l'hébergement d'urgence au cours de l'année 2018.

B. LUTTE CONTRE LE SYSTÈME PROSTITUTIONNEL : L'INEXPLICABLE BAISSE DES CRÉDITS

Parmi les actions du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » subit une **baisse surprenante de 1,8 million d'euros** entre les crédits exécutés pour 2017 et les crédits demandés pour 2018.

Le Gouvernement invoque, à l'appui de cette baisse, une montée en charge moins rapide que prévue de l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS) versée aux personnes s'engageant dans un parcours de sortie de la prostitution. Votre rapporteur, alerté par plusieurs acteurs associatifs, ne partage pas du tout cet avis et a ainsi déposé un amendement de transfert de crédits du programme 124 vers le programme 137 visant à combler cet écart de 1,8 million d'euros.

*

* *

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2018.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 22 novembre 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur le projet de loi de finances pour 2018 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Alain Milon, président. – Nous examinons à présent les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront en 2018 à un peu plus de 19,4 milliards d'euros, la plaçant ainsi au rang de sixième mission budgétaire de l'État. Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2017, ils traduisent une augmentation sensible de 8,9 %. Compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 1,2 milliard d'euros figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2017, l'évolution des crédits de cette mission s'établit à 2,1 %.

Bien que révélateurs d'un tendancier qui ne laisse pas d'interroger, ces chiffres ne peuvent exactement refléter le véritable chemin de dépense de la mission « Solidarité », dont la Cour des comptes a relevé qu'elle faisait depuis 2012 l'objet d'une sous budgétisation systématique. Elle fait ainsi partie de ces missions dont on a pu dénoncer l'insincérité structurelle, tout en reconnaissant que le fait générateur de la dépense, étroitement lié au nombre de bénéficiaires des deux principales allocations de solidarité versées par l'État (prime d'activité et allocation adulte handicapé), se distinguait naturellement par son caractère imprévisible.

Il n'en demeure pas moins qu'au sein du premier PLF de ce quinquennat, où « le redressement durable des comptes publics par la baisse de la dépense publique » figure au rang des orientations générales clairement assumées, la hausse sensible des crédits de la mission « Solidarité » est à noter. Le dynamisme budgétaire des crédits de solidarité y est justifié par leur vocation à « redonner du pouvoir d'achat aux Français et à valoriser le travail ». Toutefois, il me paraît important de préciser qu'il est difficile de mettre sur le même plan la prime d'activité et l'AAH qui présentent deux natures profondément distinctes.

Entrons maintenant dans le détail de la mission. Le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » prévoit précisément une dépense de 5,14 milliards d'euros en 2018 au titre de la prime d'activité. Cette augmentation de plus de 18 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 s'explique notamment par l'anticipation d'une revalorisation de la prime de 20 euros par mois à partir d'octobre 2018. J'avais eu, mes chers collègues, l'occasion de vous avertir l'an dernier sur le chiffrage plus qu'incertain des crédits consacrés à la prime d'activité dont le succès n'avait pas été suffisamment anticipé. Instruites par l'expérience des deux années précédentes, les administrations que j'ai interrogées m'ont assuré que les crédits pour 2018 présentaient une fiabilité renforcée du fait de la plus grande maturité de la prime. Le taux de recours s'est stabilisé à 75 % et les pouvoirs publics ont affiné leur connaissance du public ciblé, dont je rappelle qu'il inclut surtout les travailleurs touchant un revenu entre 0,3 et 0,6 Smic. Pourtant, il nous faut rester vigilants, et à plus d'un titre.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2017 ouvre 840 millions de crédits supplémentaires, portant le montant total alloué à la prime d'activité pour 2017 à près de 5,18 milliards, soit un montant légèrement supérieur à celui budgété pour 2018. De deux choses l'une : soit le Gouvernement opère une nouvelle sous budgétisation, soit il entend, parallèlement à l'augmentation du montant mensuel de la prime, en redéfinir les conditions d'éligibilité vers une cible plus étroite. Je rappelle que, dans l'esprit, nous nous étions montrés favorables à un rétrécissement du public éligible à la prime d'activité à une cible économiquement pertinente.

Nous avons émis des doutes sur l'impact de la prime d'activité au regard de l'objectif assumé d'incitation financière au retour à l'emploi. Les chiffres figurant au bleu budgétaire confirment nos craintes : le taux de sortie de la prime d'activité pour dépassement de condition de ressources n'atteint pas les 4 %, ce qui cantonne pour l'heure la prime au statut d'un nouveau minimum social.

L'incitation financière au retour à l'emploi ne nous semblait réalisable qu'à la condition d'un détachement net de la prime d'activité du champ des minima sociaux, pour la concentrer vers les niveaux de revenus professionnels où l'offre d'emploi est la plus dynamique. Or le rétrécissement opéré par le Gouvernement va dans un tout autre sens. L'article 63 du PLF se livre à un élagage surprenant des publics éligibles à la prime, non seulement par l'exclusion des bénéficiaires de rentes et de pensions d'invalidité, mais aussi par la redéfinition de la prise en compte des revenus professionnels mensuels des travailleurs handicapés qui, pour être éligibles, devront passer du seuil prévu par la loi de 29 fois le Smic brut à un seuil défini par décret. C'est, à mes yeux, une mesure difficilement défendable, non seulement sur les plans économique et social, mais aussi en ce qu'elle édifie un mur symbolique entre les travailleurs atteints de handicap et les autres. Le Gouvernement met en avant l'augmentation des crédits dévolus à l'AAH mais cet argument me semble symboliquement contestable : écarté du bénéfice de la prime d'activité, dispositif supposément universel, certains travailleurs handicapés au motif que leur revenu de remplacement connaîtra une augmentation sensible, me paraît de nature à segmenter des publics que l'objectif de société inclusive inciterait plutôt à rapprocher.

De façon plus générale, c'est l'intégration professionnelle des travailleurs handicapés qui me semble menacée par l'article 63 du PLF contredisant ainsi le principe même de la prime d'activité dont on continue à nous assurer qu'elle sert le retour à l'emploi.

Vous aurez donc compris, mes chers collègues, ma triple réserve sur les crédits prévus en 2018 pour la prime d'activité. L'augmentation du taux du recours à la prime doit être fortement tempérée par son échec à faire sortir ses bénéficiaires du travail précaire. Les rallonges de la loi de finances rectificative n'ont pas tout à fait écarté le risque de sous budgétisation dont on nous avait pourtant promis la fin. Certaines mesures de périmètre présentent enfin un caractère symbolique hautement contestable.

Venons-en maintenant au programme 157, qui retrace les crédits consacrés à l'allocation adulte handicapé (AAH). Leur niveau pour 2018 est annoncé à 9,7 milliards d'euros, soit une hausse de 7,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017 et de 3,3 % au vu des ouvertures supplémentaires de la loi de finances rectificative. Cette augmentation sensible fait écho à une ambitieuse réforme de l'allocation dont le Gouvernement a prévu de faire passer le montant maximal de 810 à 900 euros mensuels d'ici 2019. Je tiens à saluer cet effort. Cette mesure louable, prise en faveur du pouvoir d'achat des personnes handicapées dans l'incapacité d'exercer un emploi, est toutefois accompagnée d'ajustements paramétriques quelque peu inquiétants.

Ces mesures ne sont, pour l'heure, qu'annoncées à l'exposé général du PLF. La première d'entre elles promet un « alignement des règles de prise en compte des revenus d'un couple bénéficiant de l'AAH sur celles d'un couple bénéficiant du RSA ». Il s'agit concrètement d'abaisser le plafond en-deçà duquel un couple d'allocataires peut bénéficier de deux AAH à taux plein : de 2 Smic, ce plafond doit progressivement passer à 1,9 Smic en 2018, puis 1,8 Smic en 2019. Cette redéfinition du plafond a suscité l'alerte de nombreuses associations du monde du handicap.

Tant la secrétaire d'État aux personnes handicapées que l'administration m'ont assuré que cette dévaluation du plafond ne remettait aucunement en cause les gains engendrés par la revalorisation substantielle du montant. Soit. Mais quand bien même elle ne se traduirait pas et c'est heureux par un appauvrissement des allocataires, cette réforme repose sur un postulat que, comme les rapporteurs de la commission des finances, je conteste : le rapprochement de l'AAH et du RSA suggère une parenté contestable entre ces deux prestations. Le RSA, parfois augmenté de la prime d'activité, est un minimum social dû au titre de la solidarité nationale et conçu pour inciter à la reprise d'un emploi ; l'AAH est un revenu de remplacement qui vise un public spécifique plus qu'elle ne sert un objectif. Il s'agit d'une aide et non d'une incitation destinée à éviter les « trappes à inactivité ». Les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont d'ailleurs toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

Une autre réforme, celle-ci ni contenue ni annoncée au PLF de cette année, concerne la fusion, à partir de 2019, des deux compléments de ressources – complément de ressources (CR) et majoration pour la vie autonome (MVA) – que peuvent toucher les bénéficiaires de l'AAH 1 dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %. Là aussi, le Gouvernement entend nous apaiser sur l'impact de cette mesure d'économie qu'est censée absorber l'augmentation faciale de l'AAH. On nous a également promis qu'une compensation serait assurée par le mécanisme des allocations logement. Il nous faudra de nouveau rester vigilants : substituer un dispositif universel à un dispositif spécifique ne peut convenir à tous les publics et les personnes lourdement handicapées ne peuvent excessivement se prêter à des réformes de rapprochement conçues sans leur consultation.

Voilà mes principales conclusions sur les deux programmes les plus importants de la mission. Il me paraissait important de relativiser et de remettre en perspective la hausse de crédits prévus pour 2018.

D'abord, ne nous réjouissons pas trop vite du succès enfin rencontré de la prime d'activité ! Même si on ne peut que saluer l'amélioration de son taux de recours, l'engouement créé autour de la prime d'activité en dit surtout très long sur l'atonie criante du marché du travail et sur l'urgence qu'il y a à dégager des solutions structurelles. On se réjouit un peu trop vite des promesses non tenues par le RSA activité et que la prime d'activité parvient à remplir en oubliant, encore une fois, que le taux de sortie de cette prestation pour dépassement de revenus n'est que de 4 %. La désincitation à l'inactivité est certes une très bonne chose mais elle ne doit pas devenir, par un simple effet de translation, incitation à demeurer travailleur précaire.

Ensuite, maintenons toute notre attention sur les évolutions annoncées de l'AAH pour les deux prochaines années. Il serait peut-être un peu hâtif de baisser la garde au seul motif que l'allocation connaîtra une revalorisation substantielle indéniable. Continuons de défendre la philosophie spécifique de cette allocation et la mission particulière, insoluble entre toutes, que remplit l'État en portant secours aux personnes atteintes de handicap.

J'en viens maintenant à deux autres sujets tout aussi importants et retracés par la mission « Solidarité ». Les mineurs non accompagnés, anciennement mineurs isolés étrangers, font en ce moment l'objet d'une attention politique et médiatique soutenue, dont le Gouvernement a tenu compte dans les crédits qu'il leur consacre pour 2018. Je tiens à rappeler que les conclusions du rapport présenté cet été à notre commission par nos collègues Élisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy nous mettaient déjà en garde contre l'importante mise sous tension des finances départementales et appelaient à ce que l'État prenne en charge, au titre de sa compétence exclusive en matière migratoire, la phase de mise à l'abri préalable à l'évaluation de la minorité. Le message semble avoir été en partie entendu. L'augmentation des crédits consacrés à l'accueil des MNA passe ainsi de 20,1 millions en 2017 à 132 millions en 2018, soit une hausse de 557 %. Attention cependant, ce chiffre ne révèle aucun transfert définitif de charges, ni aucune modification des principes de prise en charge : il ne fait qu'approcher enfin la réalité des besoins des conseils départementaux. Le forfait remboursé par l'État reste

toujours de 250 euros par jour pendant 5 jours alors qu'on sait que l'évaluation de la minorité peut prendre plusieurs semaines et le bleu budgétaire tient à préciser le caractère exceptionnel de la prise en charge d'une partie des surcoûts des dépenses d'aide sociale à l'enfance relatives aux MNA. Prenons cependant garde aux chiffres : le défi budgétaire du flux, en constante augmentation, des MNA reste à relever. Les promesses faites par le Premier ministre de transférer à l'État la phase d'hébergement d'urgence et d'évaluation devrait être concrétisée en 2018.

Enfin, les crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes méritent une attention particulière que m'ont relayé plusieurs acteurs associatifs. Malgré une très légère augmentation du montant alloué au programme, je dois déplorer la baisse de 1,8 million d'euros que subissent les crédits de l'action spécifique consacrée à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, inexplicable au vu de la forte montée en charge qu'anticipent les associations spécialisées dans l'accompagnement des personnes concernées. Je vous présenterai donc un amendement de transfert de crédits, allant dans le sens d'un soutien à cette mission essentielle de l'État à l'égard de publics particulièrement fragiles.

Sous réserve de l'adoption de cet amendement, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission.

M. Jean-Marie Morisset. – Je partage les conclusions de ce rapport, notamment celles relatives aux risques de sous budgétisation. Nous en avons déjà été avertis concernant la prime d'activité et nous devons à cet égard maintenir notre vigilance. L'article 63 du PLF est particulièrement étonnant. Les annonces faites sur la revalorisation de l'AAH étaient bienvenues, mais les tempéraments que vous avez évoqués nous ont effectivement surpris. Ce n'est ni plus ni moins qu'un raboutage.

Concernant les mineurs non accompagnés, je tiens à souligner que les 132 millions d'euros annoncés sont un bien faible montant en comparaison des enjeux. Par ailleurs, la clé de répartition des mineurs sur le territoire national est insuffisamment définie : elle ne prend pas en compte les situations spécifiques des départements et entretient de véritables situations d'iniquité.

Enfin, je regrette qu'on ait retiré l'ancienne dotation nationale aux maisons départementales des personnes handicapées du budget de l'État pour la transférer au budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Voilà qui nous a fait perdre en lisibilité. Je déplore également que les crédits de la réserve parlementaire aient connu une diminution si drastique.

M. Jean-Louis Tourenne. – Concernant la prime d'activité, je me permets de rappeler que le Sénat, lors de la discussion d'un précédent budget, avait considéré que le taux de recours de 50 % envisagé par le Gouvernement de l'époque était surévalué. Soyons donc un peu plus modérés dans les reproches adressés aux anticipations insuffisantes du recours actuel. Par ailleurs, je souhaiterais également souligner que le succès de la prime d'activité est aussi dû au contexte de chômage élevé, et pas à un défaut particulièrement intrinsèque du dispositif.

J'exprime un désaccord total avec les conclusions du rapporteur sur l'AAH. Il y aura indéniablement une baisse du revenu net des bénéficiaires du fait des réformes paramétriques que vous avez évoquées. Les compensations qu'on leur promet seront, à leur habitude, probablement reportées sine die.

Les mineurs non accompagnés demeurent une très grande source d'inquiétudes. On estimait, au moment où le phénomène connaissait son premier élan, le nombre de ces mineurs à environ 1 500 et ils sont aujourd'hui dix fois plus nombreux. L'augmentation des crédits de l'État annoncée dans le PLF à 132 millions d'euros est bienvenue, même si elle ne sera certainement que provisoire et ponctuelle. Nous atteignons tout de même le milliard d'euros pour la prise en charge des mineurs par les conseils départementaux !

Mme Élisabeth Doineau. – *Ma première interrogation est relative à la suppression annoncée par le Gouvernement des contrats aidés. Notre rapporteur vient d'évoquer les attermolements relatifs à la prime d'activité, et je crains qu'avec la suppression des contrats aidés, cela ne fasse qu'accélérer un recours déjà sous-estimé.*

Les mineurs non accompagnés représentent un défi dont les enjeux sont encore largement devant nous. Au-delà des sujets financiers, il me faut aussi évoquer les problèmes sanitaires liés à la prise en charge de certaines pathologies spécifiques dont ces jeunes peuvent être porteurs lorsqu'ils arrivent sur notre territoire. Il faut à tout prix donner plus de moyens aux départements et revoir les termes de la couverture médicale de ces publics.

M. Dominique Watrin. – *Ce budget s'inscrit dans un contexte global de maîtrise de la dépense publique dont nous craignons que tous les impacts n'aient pas été suffisamment objectivés. Je me montre extrêmement défavorable à l'abaissement du plafond de cumul de l'AAH pour un couple d'allocataires, qui me paraît une grave erreur financière, mais aussi philosophique. Pour ce qui est de la prime d'activité, je crois qu'il est important de ne pas remettre en cause l'accompagnement du travailleur précaire, tout en partageant l'idée qu'il ne doit pas être incité à l'inactivité. Il est toujours préférable que la rémunération provienne avant tout de la richesse créée en entreprise.*

Le programme 137 promeut l'égalité entre les femmes et les hommes et a été trop peu évoqué. Je rappelle qu'à ce jour 116 entreprises ont été condamnées pour avoir dérogé au principe d'égalité salariale, ce qui est inadmissible. Enfin, au sujet des mineurs non accompagnés, je rejoins mes collègues sur la nécessité d'une solidarité vraiment nationale. J'en profite pour signaler certaines pratiques contestables dans la région des Hauts de France où l'un des départements se montre favorable à la fin de la présomption de minorité, pourtant inscrite dans la loi.

Mme Michelle Meunier. – *Je suis également très frappée, au sujet de l'AAH, par le décalage entre la nécessité de porter un regard spécifique sur des publics aux besoins bien précis et les mesures annoncées par le PLF en faveur d'un rapprochement avec les autres dispositifs sociaux. Sur l'action 15 du programme 137, je souhaite vous faire part de ma grande incompréhension quant à la baisse des crédits alloués aux associations chargées de la sortie du parcours prostitutionnel. Je voterai naturellement l'amendement de notre rapporteur.*

Mme Nassimah Dindar. – Un grand bravo à notre rapporteur pour nous avoir rendu compte de cette mission délicate, qui mêle deux sujets presque antagoniques : la solidarité et l'incitation au travail. Le Gouvernement semble s'être montré insuffisamment attentif à la vulnérabilité de certains publics, que je souhaite voir réaffirmée. Nous nous devons de rester vigilants sur toutes les formes de vulnérabilité, et surtout sur leurs traits distinctifs. Ceci excède le cadre de cet avis budgétaire mais je souhaiterais que soit menée une réflexion sur le rapprochement et l'impératif de lisibilité de certaines prestations de compensation, notamment l'allocation personnalisée à l'autonomie et la prestation de compensation du handicap, dont on pourrait penser la fusion dans le cadre des maisons départementales de l'autonomie.

Mme Laurence Rossignol. – Je me permets de renouveler l'alerte sur la baisse des crédits de l'action 15 du programme 137. Le soutien financier aux associations chargées de l'accompagnement des personnes prostituées constitue le complément indispensable à la pénalisation du client. J'exprime un véritable désarroi : l'application de la loi du 13 avril 2016, qui définit les dispositifs financés par le programme 137, n'est presque jamais mentionnée comme une des priorités du Gouvernement. En ces temps cruciaux de libération de la parole des femmes victimes de harcèlement, le moment me semble particulièrement opportun pour renforcer les moyens de ces acteurs associatifs. Je me permets de relier ce sujet à celui déjà mentionné de la suppression des contrats aidés, qui constituent pour ces associations un levier précieux dans leur action. Enfin, je crois que c'est à l'État de supporter le coût de la phase d'évaluation des mineurs non accompagnés car cette question relève de son entière responsabilité.

Mme Laurence Cohen. – Mes propos vont tout à fait dans le sens de ce qui vient d'être dit. J'en profite, chers collègues, pour porter à votre connaissance un décret du 27 juillet 2017 relatif à la représentation des femmes et des hommes dans la fonction publique. Il est tout de même étonnant que quelques mois après cette mesure, le programme 137 connaisse les évolutions que nous déplorons. Certaines normes se contredisent entre elles. Les raisons invoquées par l'État pour justifier la baisse des crédits de l'action 15 sont purement inaudibles : comment peut-on soutenir que le nombre de bénéficiaires de l'allocation de réinsertion des personnes prostituées soit en baisse ? Je voterai également l'amendement de notre rapporteur, tout en remarquant que l'avis favorable qu'il donne à la mission s'assortit mal avec les critiques qu'il a émises.

M. Daniel Chasseing. – Cette augmentation générale des crédits de la mission est un motif de satisfaction, même si je partage les deux postulats de notre rapporteur sur la nécessaire réorientation de la prime d'activité vers l'incitation financière à l'emploi et la distinction à maintenir entre AAH et RSA. À propos des mineurs non accompagnés, je tenais à avertir de nouveau la commission sur le danger qu'il y a à héberger ces publics très particuliers dans les centres départementaux de l'enfance ou dans les maisons de l'enfance à caractère social, qui accueillent principalement des jeunes en très grande difficulté familiale ou personnelle.

M. René-Paul Savary. – Je souhaite simplement mentionner le problème de l'évaluation des mineurs non accompagnés. Qui doit l'assumer ? Si cette tâche doit être transférée à l'État, une modification du code de l'action sociale et des familles sera nécessaire.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Vous avez été nombreux à souligner les risques de sous-budgétisation, liés à la prime d'activité et je vous rejoins tout à fait. Le taux de recours au RSA activité n'était que de 32 % et il aura donc fallu deux ans à l'État pour correctement anticiper le recours plus important de la prime d'activité qui s'y est substituée. J'insiste sur l'incompatibilité, que je crois réelle, entre l'objectif de lutte contre la pauvreté et celui d'incitation financière du retour à l'emploi.

Concernant l'AAH, qui est une prestation différentielle, je dois vous préciser qu'on ne doit pas confondre le montant moyen effectivement perçu, qui se chiffre en 2017 à 675 euros, et le montant maximal de l'allocation, actuellement fixé à 810 euros. C'est ce dernier qui montera à 860 euros en 2018 et enfin à 900 euros en 2019. Nous aurions vraiment accueilli cette réforme avec engouement si elle ne s'était assortie de ces réserves paramétriques et j'entends les inquiétudes de la commission à leur sujet. Une autre réforme de l'AAH figure au PLF, à son article 63, qui tend à redéfinir les modalités de prise en compte de l'AAH dans l'éligibilité à la prime d'activité. La commission des finances du Sénat a récemment adopté un amendement de suppression de cet article afin que certains allocataires de l'AAH ne se voient pas exclure d'une prime à laquelle ils avaient jusqu'alors droit.

Je tenais également à vous préciser que les crédits de la mission « Solidarité » retracent une augmentation de 15 millions d'euros de la rémunération garantie aux travailleurs handicapés (GRTH), autrement dit l'aide au poste accordée aux établissements et services d'aide par le travail (Esat). Cette augmentation vient en compensation de la hausse de la CSG dont doivent s'acquitter les travailleurs en Esat, qui ne peut être rattrapée par une exonération des charges patronales, auxquelles les gestionnaires ne sont pas assujettis. Même si, là aussi, le Gouvernement assure que la mesure sera indolore, une certaine vigilance est nécessaire.

Enfin, concernant le sujet abondamment commenté des MNA, je crois que l'évaluation de la minorité est de la compétence de l'État. Je rappelle que le 20 octobre dernier, le Premier ministre s'est exprimé à ce sujet au Congrès de l'Assemblée des départements de France (ADF) et a diligenté une mission paritaire composée des corps d'inspection de l'État et de services départementaux et dont les conclusions doivent être rendues d'ici la fin de l'année, pour une mise en œuvre dès 2018. Il y a effectivement urgence : le coût global d'un milliard d'euros ne pourra pas être éternellement assumé par les départements.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix l'amendement n° II-92 présenté par notre rapporteur pour avis.

La commission adopte l'amendement n° II-92.

M. Alain Milon, président. – Je mets aux voix les conclusions du rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**
Jean Louis Deroussen, président du conseil d'administration
Daniel Lenoir, directeur général
Frédéric Marinacce, directeur des prestations
Bernard Tapie, directeur des statistiques et des études
Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet et responsable des relations institutionnelles
- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei)**
Luc Gateau, président
Hélène Le Meur, responsable du pôle expertise
Anne Lebas de Lacour, chargée de la protection juridique
Clémence Vaugelade, chargée de plaider
- **Nexem (fusion Fegapei / Syneas)**
Stéphane Racz, directeur général
Marie Aboussa, directrice du pôle médico-social
- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) ex Fnars**
Alexis Goursolas, responsable du service stratégie et analyse de politiques publiques
Hélène de Rugy, déléguée générale de l'Amicale du Nid
- **Assemblée des départements de France (ADF)**
Marie-Louise Kuntz, vice-présidente du conseil départemental de la Moselle
Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales
Marylène Jouvien, chargée des relations avec le Parlement
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
Jean-Philippe Viquant, directeur général
Pauline Berne, cheffe de bureau « minima sociaux »
Oussama Boudinar, chargé de mission
- **Association des accidentés de la vie (FNATH)**
Arnaud de Broca, secrétaire général