

N° 143

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, 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* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
PREMIÈRE PARTIE - LA POLITIQUE NATIONALE DU HANDICAP, VERS UN ÉTAT-GUICHET	9
I. LA RÉDUCTION DES MISSIONS DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU HANDICAP	9
A. LE SOUTIEN AUX TRAVAILLEURS HANDICAPÉS	9
1. <i>La débudgétisation partielle des établissements et services d'aide par le travail</i>	9
a) L'intégration dans l'Ondam médico-social de la dotation globale de fonctionnement	9
b) Le financement de l'aide au poste maintenu au budget de l'État	11
2. <i>L'emploi accompagné : première expérimentation</i>	11
B. INQUIÉTUDES AUTOUR DE LA DOTATION NATIONALE DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES	12
1. <i>Un financement tripartite</i>	12
2. <i>Les modifications apportées par les textes budgétaires pour 2017</i>	13
a) Une nouvelle répartition de la charge de la compensation financière entre État et CNSA	13
b) La compensation financière des rémunérations des fonctionnaires mis à disposition	14
c) La compensation financière des vacances de postes	15
II. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX REVENUS D'ALLOCATION : UN RISQUE ÉLEVÉ DE SOUS-BUDGÉTISATION	16
A. L'ALLOCATION POUR ADULTE HANDICAPÉ	16
B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ	17
SECONDE PARTIE - LA PRIME D'ACTIVITÉ, UN NOUVEAU MINIMUM SOCIAL AUX EFFETS SUR L'EMPLOI SURESTIMÉS	19
I. UN DISPOSITIF APPAREMMENT REPENSÉ EN PROFONDEUR	19
A. DES MODALITÉS REDÉFINIES ET UN ACCÈS FACILITÉ	19
1. <i>Une éligibilité à la prime d'activité élargie</i>	19
a) L'ouverture aux jeunes	19
b) La possibilité de cumul avec d'autres prestations	20
c) Des montants variables en fonction de la situation du bénéficiaire	21
2. <i>Une prestation plus accessible</i>	22
a) Un accès dématérialisé	22
b) La déclaration trimestrielle de ressources	22

B. L'INCONNUE BUDGÉTAIRE : UN RECOURS PLAFONNÉ OU ENCORE EN CROISSANCE ?	23
1. <i>L'exercice 2016 : un succès non escompté</i>	23
a) Un montant budgété pour un taux de recours à 50 %.....	23
b) Une montée en charge plus importante que prévu en cours d'année.....	23
c) La rallonge demandée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016.....	24
2. <i>Le projet de loi de finances pour 2017</i>	24
 II. L'IMPOSSIBILITÉ DE CONCILIER LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET INCITATION FINANCIÈRE À L'EMPLOI	26
 A. DEUX LOGIQUES DONT LA COMPATIBILITÉ N'EST QU'APPARENTE	26
1. <i>Des cibles potentiellement communes</i>	26
a) La règle de Tinbergen.....	26
b) Un possible chevauchement des cibles.....	26
2. <i>Des instruments difficilement compatibles</i>	28
a) Logique familialisée et logique individuelle.....	28
b) Des différences dans les revenus ciblés.....	28
3. <i>Des effets désincitatifs collatéraux, conséquences de la confusion des objectifs</i>	29
a) Les problèmes liés à la fixation du seuil de dégressivité.....	29
b) La conséquence de la familialisation : la désincitation au travail du conjoint.....	30
 B. PPE ET RSA-ACTIVITÉ : DES DISPOSITIFS AUX OBJECTIFS ANTAGONIQUES ET À L'ARTICULATION IMPRÉCISE	30
1. <i>La prime pour l'emploi, un outil peu redistributif mais surtout trop éparpillé</i>	30
a) L'incitation au retour à l'emploi par le crédit d'impôt.....	30
b) Un double échec dans la lutte contre la pauvreté et l'incitation au retour à l'emploi.....	32
c) Brèves leçons d'un échec.....	32
2. <i>Le RSA-activité, un outil mieux pensé au recours trop faible</i>	33
a) Une nouvelle conception de l'allocation universelle de subsistance.....	33
b) Un dispositif conçu pour inciter au retour à l'emploi... ..	34
c) ... tout en luttant contre la pauvreté.....	35
d) Un non-recours important n'a pas garanti le succès du RSA-activité.....	36
3. <i>Une articulation inaboutie entre dispositifs sociaux</i>	36
 C. LA PRIME D'ACTIVITÉ OU LE CHOIX DES EFFETS REDISTRIBUTIFS	38
1. <i>Tous les caractères d'un minimum social</i>	38
a) Le choix de la familialisation.....	38
b) Un ciblage particulier sur les travailleurs pauvres.....	39
c) Des effets essentiellement issus de l'élévation du recours.....	41
d) L'ambiguïté de l'inclusion des jeunes.....	42
2. <i>L'incitation financière au retour à l'emploi n'aura pas d'effet</i>	42
a) Les trappes à inactivité n'existent pas.....	42
b) Dans un contexte de chômage massif, l'urgence des politiques actives de l'emploi.....	43
 D. VERS UNE NÉCESSAIRE REFONDATION DU SYSTÈME DE PRESTATIONS SOCIALES	44
1. <i>L'esprit des débats parlementaires autour de la discussion du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi</i>	44
2. <i>La nécessité d'individualiser le versement des revenus</i>	45
3. <i>La réflexion sur le revenu universel</i>	45
 EXAMEN EN COMMISSION	47
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	57

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **23 novembre 2016**, 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 2017**.

Les crédits de la mission budgétaire « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2017 à près de 18 milliards d'euros.

Par rapport à 2016, la mission enregistre une baisse d'environ 500 millions d'euros de ses crédits, essentiellement faciale, dans la mesure où elle découle de transferts de dépenses importants de l'État au budget de l'assurance maladie (gestion des Esat pour 1,5 milliard d'euros et dotation nationale aux MDPH, pour environ 60 millions d'euros). Corrigée de ces transferts, on constate donc une **augmentation nette des crédits de la mission d'environ un milliard d'euros**.

Cette élévation des crédits est principalement imputable à la création d'un nouveau minimum social : la **prime d'activité**. Cette nouvelle prestation connaît un succès que n'avait pas anticipé le Gouvernement au moment de sa création, largement dû à des facilités d'accès accrues. Son double objectif de lutte contre la pauvreté et d'incitation financière au maintien dans l'emploi paraît ambitieux à votre rapporteur. Cette nouvelle prestation ne manquera pas d'améliorer le pouvoir d'achat de ses bénéficiaires, mais, en raison de l'atonie actuelle de l'offre d'emplois, il serait illusoire d'en attendre le moindre effet en matière de lutte contre le chômage.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 fait état d'une **demande de crédits supplémentaires d'environ 800 millions d'euros** sur le périmètre de la mission, répartis entre les besoins liés au succès de la prime d'activité et ceux liés à l'allocation pour adulte handicapé (AAH). Le niveau d'exécution pour 2016 des crédits de l'AAH étant très proche du niveau de budgétisation pour 2017, alors que le dynamisme de la prestation n'a pas subi le ralentissement escompté par le Gouvernement, votre rapporteur craint une **sous-évaluation importante des prévisions pour l'exercice 2017**.

Suivant la proposition de son rapporteur et compte tenu des réserves émises sur la fiabilité de certains crédits demandés, 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 2017.

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission budgétaire « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2017 à près de 18 milliards d'euros. 92 % de ces crédits sont consacrés à deux programmes : le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » et le programme 157 « Handicap et dépendance ».

Par rapport à 2016, la mission enregistre une baisse d'environ 500 millions d'euros de ses crédits. Cette baisse est essentiellement faciale, dans la mesure où elle découle de transferts de dépenses importants de l'État au budget de l'assurance maladie. Ces transferts concernent la gestion des Esat pour 1,5 milliard d'euros et la dotation nationale aux MDPH, pour environ 60 millions d'euros. Les crédits du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » ainsi que ceux du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » sont stabilisés.

Corrigée de ces transferts, on constate donc **une augmentation nette des crédits de la mission d'environ un milliard d'euros**.

Cette élévation des crédits est principalement imputable à la création d'une nouvelle prestation sociale : la **prime d'activité**. Cette prestation, qui se substitue à la prime pour l'emploi et au RSA-activité, connaît un succès que n'avait pas anticipé le Gouvernement au moment de sa création, largement dû à des facilités d'accès accrues. Le taux de recours, initialement estimé à 50 %, devrait atteindre les 70 % en fin d'exercice.

Votre rapporteur, même s'il se réjouit du succès de cette nouvelle prestation, ne souhaiterait pas que ce dernier emporte des conclusions excessivement optimistes quant aux deux objectifs qui ont été assignés à la prime d'activité : lutte contre la pauvreté et incitation financière à l'emploi. Les auditions conduites ont au contraire montré que les résultats en matière de retour à l'emploi ne seraient certainement pas aussi satisfaisants qu'annoncé et que la prime d'activité, présentée comme un instrument de la lutte contre le chômage, revêtait tous les caractères d'un **minimum social non assumé**.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 fait état d'une **demande de crédits supplémentaires d'environ 800 millions d'euros** sur le périmètre de la mission, dont 430 millions abonderont l'allocation pour adulte handicapé (AAH) et 370 millions la prime d'activité. Ce niveau important de crédits supplémentaires en fin d'exercice montre que ces deux prestations ont connu durant l'exercice 2016 un recours particulièrement dynamique, qui a contraint le Gouvernement à fortement réajuster à la hausse le montant des crédits qui leur sont alloués.

Votre rapporteur exprime **une inquiétude particulière quant à la fiabilité des crédits demandés pour 2017 relatifs à l'AAH**. En raison des mesures prises par le Gouvernement tout au long du quinquennat pour faciliter le recours à cette prestation, il paraît peu responsable d'afficher un niveau de budgétisation pour 2017 dangereusement proche de celui de l'exécution pour 2016. Votre rapporteur ne doute pas que le programme 157 devra faire l'objet de réajustements conséquents en cours d'exercice.

Suivant la proposition de son rapporteur, et compte tenu des réserves émises sur la fiabilité de certains crédits demandés, 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 2017.

PREMIÈRE PARTIE

LA POLITIQUE NATIONALE DU HANDICAP, VERS UN ÉTAT-GUICHET

I. LA RÉDUCTION DES MISSIONS DE L'ÉTAT DANS LE DOMAINE DU HANDICAP

Le programme 157 « Handicap et dépendance » fait l'objet dans le projet de loi de finances pour 2017 d'une redéfinition importante de son architecture. Cette dernière révèle une tendance à la concentration des missions de l'État en matière de handicap sur la **seule distribution des revenus d'allocation**.

Le programme 157 en 2016 et en 2017

Action (en 2016)	Crédits de paiement	Action (en 2017)	Crédits de paiement
Évaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	68 000 000	Fonctionnement des MDPH	1 500 000
Incitation à l'activité professionnelle	2 755 000 000	Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	10 600 000 000
Ressources d'existence	8 850 000 000	Pilotage du programme et animation de politiques inclusives	28 000 000
Compensation des conséquences du handicap	17 300 000		
Personnes âgées	3 000 000		
Pilotage du programme	3 750 000		

Source : PAP 2017

A. LE SOUTIEN AUX TRAVAILLEURS HANDICAPÉS

1. La débudgétisation partielle des établissements et services d'aide par le travail

a) L'intégration dans l'Ondam médico-social de la dotation globale de fonctionnement

L'article 74 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016¹ a transféré le financement du fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) du budget de l'État vers celui de l'assurance maladie.

¹ Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

En 2016, l'action « incitation à l'activité professionnelle » rassemblait environ 2,755 milliards d'euros de crédits, distingués en trois volets :

- la dotation globale de fonctionnement des Esat, pour environ **1,480 milliard d'euros**,
- le plan d'aide à l'investissement des Esat, pour **1,5 million d'euros**,
- l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), pour environ **1,275 milliard d'euros**.

Seuls les deux premiers volets ont fait l'objet d'une intégration au périmètre de l'Ondam médico-social pour sa partie finançant les établissements accueillant des personnes handicapées, à hauteur de 1,477 milliard d'euros¹. Votre rapporteur souhaiterait à cet égard noter que cette mesure de transfert s'est faite pour **des montants strictement identiques sur les crédits alloués en 2016 et 2017** : la débudgétisation des crédits de fonctionnement des Esat a ainsi permis que leur stagnation passe relativement inaperçue.

Le transfert des Esat au budget de l'assurance maladie est une mesure unanimement approuvée par les acteurs du secteur. Elle permet d'unifier au sein d'une même enveloppe l'intégralité des mesures structurelles qui touchent le champ du handicap et ainsi d'adapter les financements aux besoins exprimés. Votre rapporteur déplore néanmoins que cette intégration des Esat à l'Ondam médico-social se traduise par une **certaine perte de lisibilité**, le budget de l'assurance maladie ne faisant pas l'objet d'une identification par action aussi précise que le budget de l'État.

L'éligibilité des Esat au **plan d'aide à l'investissement (PAI) suscite néanmoins une inquiétude plus importante**. Alors que cette aide à l'investissement leur était jusqu'en 2016 garantie par une ligne budgétaire inscrite au projet de loi de finances, leur transfert vers l'assurance maladie les fait désormais relever du PAI financé par la section VII du budget de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Or, notre collègue René-Paul Savary, rapporteur pour le secteur médico-social de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, a bien montré que les sources d'alimentation du PAI de la CNSA pourraient s'épuiser dès la fin 2018.

Les conclusions de la Conférence nationale du handicap du 19 mai 2016 annoncent bel et bien un « *abondement exceptionnel de 60 millions d'euros* » du PAI sur la période 2017-2021, sans pour autant que soit identifiée la part dédiée aux Esat et sans mentionner que cet abondement exceptionnel est intégralement financé par les fonds propres de la CNSA, qui sont promis à une disparition à très court terme. Le transfert des Esat au budget de l'assurance maladie s'est donc fait au profit d'une clarification des acteurs et des financeurs, mais aussi **au prix d'une moindre sécurité des investissements**.

¹ Rapport de M. René-Paul Savary, Financement de la sécurité sociale pour 2017, tome 3 – Secteur médico-social, n° 114.

b) Le financement de l'aide au poste maintenu au budget de l'État

Le financement de l'aide au poste continue de relever de la compétence financière de l'État. Cette aide a vocation à permettre la compensation par l'État des charges supportées en partie par les Esat au titre de la rémunération garantie, des cotisations sociales afférentes, du financement partiel de la formation professionnelle continue et de la prévoyance pour les travailleurs handicapés admis dans ces établissements et services.

	2015	2016	2017
Montant des crédits alloués à l'aide au poste (en millions d'euros)	1 277,3	1 275,95	1 288,5

Source : PAP 2015, 2016 et 2017

L'aide au poste versée par l'État dépend de deux facteurs : **la rémunération garantie versée par l'Esat au travailleur handicapé et le niveau du Smic fixé par voie réglementaire**. En effet, lorsque la rémunération versée par l'Esat est comprise entre 5 % et 20 % du Smic, le complément de l'aide au poste atteint 50 % du Smic ; le pourcentage de l'aide au poste diminue ensuite de 0,5 point pour chaque élévation d'un point de la rémunération versée par l'Esat, afin de conserver un caractère incitatif à la participation financière de l'établissement.

On constate que le montant de l'aide au poste connaît une évolution notable en 2017, qui s'explique notamment par la revalorisation du niveau du Smic de 0,1 %.

2. L'emploi accompagné : première expérimentation

La troisième action budgétaire du programme 157 remanié pour 2017 concerne « l'animation des politiques inclusives » et comporte notamment une **dotation de 5 millions d'euros** pour le dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes handicapées.

Ce dispositif, instauré par l'article 52 de la loi du 8 août 2016¹, vise à sécuriser la relation entre le travailleur handicapé et son employeur, en créant pour les deux parties les conditions d'un dialogue et d'un suivi rapproché. Suite à la préconisation de la CDAPH, une **convention tripartite** peut être conclue entre la personne morale gestionnaire du dispositif d'emploi accompagné, l'Esat et un organisme de service public de l'emploi (Pôle emploi, Cap emploi ou mission locale). Cette convention permettra notamment l'intervention directe d'intervenants médico-sociaux au sein de l'entreprise pour s'assurer du suivi du salarié et de sa bonne intégration.

La dotation de 5 millions d'euros est destinée à financer la première expérimentation du dispositif d'emploi accompagné sur le territoire.

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.

B. INQUIÉTUDES AUTOUR DE LA DOTATION NATIONALE DES MAISONS DÉPARTEMENTALES DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Un financement tripartite

Les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) reçoivent des dotations de trois principaux financeurs : les conseils départementaux, l'État et la CNSA. Dans les faits, les conseils départementaux sont le principal interlocuteur financier des MDPH. Ils perçoivent la dotation de la CNSA, préalablement répartie entre eux¹, et la complètent de leur dotation propre. Le concours de la CNSA, stabilisé en 2013 à 60 millions d'euros, s'est élevé en 2014 à 64 millions d'euros, en 2015 à 68 millions d'euros et en 2016 à **70 millions d'euros**². Le concours des départements, difficilement calculable en raison de la diversité des situations financières, peut-être à peu près estimé à **800 000 euros**³ par MDPH.

La participation de l'État est stabilisée depuis quelques exercices à 58 millions d'euros, auxquels vient s'ajouter un fonds de concours financé par la CNSA de 10 millions d'euros. Ces **68 millions d'euros** sont ventilés directement entre les MDPH et viennent :

- compenser le remboursement de la rémunération des fonctionnaires d'État mis à disposition des MDPH, dont cette dernière doit s'acquitter auprès de leur administration d'origine,
- compenser les vacances ou les départs à la retraite des fonctionnaires d'État mis à disposition de la MDPH ne donnant pas lieu à de nouveau recrutement.

La politique de recrutement des MDPH et la dotation financière de l'État

La politique de recrutement diffère selon les départements en raison de la nature juridique dont sont revêtues les MDPH : le **groupement d'intérêt public** (Gip). Ces structures de fonctionnement rassemblent plusieurs partenaires publics et donnent lieu à la signature de **conventions constitutives**.

Leur contenu est régi par **les articles L. 146-4-1 et L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles**. Selon le premier, « la mise à disposition » de « fonctionnaires régis par le statut général de la fonction publique de l'État [...] donne lieu à remboursement » ; selon le second, la convention « fixe en particulier le montant de la subvention de fonctionnement versée par l'État et précise, pour la part correspondant aux personnels mis à disposition, le nombre d'équivalents temps plein qu'elle couvre ».

¹ La répartition repose sur deux critères : le nombre de personnes handicapées de 20 à 59 ans et le potentiel fiscal.

² D'après l'annexe 8 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 : « le Conseil de la CNSA a approuvé une augmentation de 2,6 millions d'euros du concours versé par la Caisse pour le fonctionnement des MDPH ».

³ Ce chiffre se fonde sur une extrapolation des proportions présentée dans le rapport de l'Igas, « Bilan du fonctionnement et du rôle des MDPH », novembre 2010.

On rappelle que la mise à disposition d'un fonctionnaire auprès d'une administration d'accueil ne change pas les conditions de sa rémunération, qui reste assurée par son administration d'origine, mais donne lieu au remboursement de celle-ci par l'administration d'accueil. Ainsi, la MDPH est obligée, au titre des fonctionnaires d'État mis à sa disposition, de **rembourser leur rémunération à leurs administrations d'origine**. Ce remboursement doit être, aux termes actuels de l'article L. 146-4-2, **intégralement couvert par la subvention de fonctionnement versée par l'État**.

En outre, deux possibilités de recrutements s'ouvrent aux MDPH : aux termes de leur convention constitutive, elles peuvent accueillir des fonctionnaires d'État mis à disposition, ou, au cas où ces postes ne seraient pas pourvus faute de vivier, recevoir une **compensation financière de l'État pour conduire leur propre recrutement**. D'après l'Igas, la deuxième option rencontrerait davantage de succès, en ce qu'elle permettrait aux MDPH d'opérer des recrutements directs, motivés par l'inadéquation des agents d'État proposés aux postes à pourvoir¹.

La faible attractivité des postes offerts en MDPH ainsi que les difficultés liées aux mises à disposition (les réformes récentes des services déconcentrés de l'État ont réduit à un très faible nombre les fonctionnaires susceptibles d'être intégrés en MDPH) ont conduit à une **assez forte activation du mécanisme de la compensation due par l'État aux MDPH**. On constatait à cet égard en 2010, une « dette » de l'État vis-à-vis des MDPH au titre de la compensation de près de 20 millions d'euros. Les conseils départementaux ont souvent été contraints de réagir à ces vacances de postes non compensées par des **détachements d'agents départementaux**.

En 2016, on observe que la dotation budgétaire de l'État, tant au titre de la rémunération des fonctionnaires d'État mis à disposition que de la compensation des vacances non pourvues, concernait 1 548 agents. La question est importante dans la mesure où tout défaut de compensation financière est **pris en charge par le conseil départemental**, pour des montants pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros².

2. Les modifications apportées par les textes budgétaires pour 2017

a) Une nouvelle répartition de la charge de la compensation financière entre État et CNSA

On constate, à l'observation de l'action budgétaire rebaptisée « Fonctionnement des MDPH », une diminution drastique des crédits alloués qui passent de 68 millions d'euros en 2016 à 1,5 million d'euros en 2017.

¹ Igas, « Bilan du fonctionnement et du rôle des MDPH », novembre 2010.

² Voir la question orale sans débat n° 1021S de notre collègue Eric Doligé, publiée dans le JO du 23 septembre 2010, posée à la secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la cohésion sociale, à propos d'une compensation financière non honorée par l'État s'élevant à presque 290 000 euros dans le Loiret.

Passée sous silence dans le projet annuel de performance relatif à la mission pour 2017, cette diminution est en fait le fruit d'un transfert à la CNSA¹. Il a paru en effet cohérent de regrouper sous l'égide du même organisme l'ensemble des dotations nationales aux MDPH.

Le reliquat du programme 157 (1,5 million d'euros), qui continue de dépendre du budget de l'État, **ne concerne plus que la compensation financière relative aux vacances de postes non pourvues** par des fonctionnaires de l'État mis à disposition. La CNSA assurera désormais le financement des remboursements de rémunération des fonctionnaires mis à disposition des MDPH.

b) La compensation financière des rémunérations des fonctionnaires mis à disposition

En conséquence de cela, **l'article 23 du PLF pour 2017** apporte une modification notable à l'article L. 146-4-2 du code de l'action sociale et des familles. La subvention de fonctionnement versée par l'État aux MDPH ne pouvait « *en aucun cas* » être inférieure aux sommes déboursées par ces dernières en vertu des remboursements de rémunérations de leurs fonctionnaires. Cette disposition est logiquement supprimée par la nouvelle rédaction de l'article, l'État n'étant plus chargé de cette compensation financière.

Votre rapporteur s'inquiète néanmoins que cette obligation ait également disparu pour la CNSA, qui **ne sera pas légalement tenue d'assurer une compensation financière au moins égale au montant de ces remboursements**. En effet, contrairement aux conventions constitutives signées dans le cadre du Gip entre l'État et la MDPH, le concours financier de la CNSA aux départements est régi par une « *convention pluriannuelle* » mentionnée à l'article L. 14-10-7-2 du code de l'action sociale et des familles, **dont le contenu ne mentionne pas les modalités de remboursement des rémunérations des fonctionnaires mis à disposition**.

De façon plus générale, votre rapporteur, s'il comprend la logique qui a conduit à faire de la CNSA l'interlocuteur unique des MDPH pour leur financement national, regrette que le montant des crédits de l'État, qui faisait l'objet d'une action budgétaire individualisée, ne soit pas sanctuarisé au sein du budget de la CNSA.

Il paraît plausible, en cas de manquement de la CNSA à compenser les MDPH au niveau des remboursements qu'elles acquittent, que les conseils départementaux aient à intervenir en renfort, soit par des secours financiers, soit par des détachements d'agents départementaux.

¹ Annexes 6 et 8 du PLFSS 2017.

c) La compensation financière des vacances de postes

Votre rapporteur est enfin sceptique quant à la capacité qu'auront les crédits demeurant au sein du programme 157 à couvrir toutes les vacances de postes au sein des MDPH.

L'association des directeurs de MDPH (ADMMDPH) a en effet alerté votre rapporteur sur les effets du **programme de revalorisation de la rémunération de base des fonctionnaires de l'Éducation nationale** annoncée le 31 mai 2016 et intervenant dès le 1^{er} janvier 2017. À ce stade du déploiement de ce programme, cette revalorisation n'est pas prévue pour les fonctionnaires de l'Éducation nationale mis à disposition des MDPH, qui risquent en conséquence de réintégrer massivement leur administration d'origine afin d'en bénéficier.

Les crédits prévus pour la compensation des vacances de postes - 1,5 million d'euros seulement - risquent d'être insuffisants pour pallier ces départs, dont votre rapporteur doute qu'ils aient été anticipés.

II. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX REVENUS D'ALLOCATION : UN RISQUE ÉLEVÉ DE SOUS-BUDGÉTISATION

Le montant des crédits de l'action « Allocations et aides en faveur des personnes handicapées » regroupe le versement de **trois revenus distincts** : l'AAH, l'aide au poste au titre de la GRTH (cf. *supra*) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (Asi).

A. L'ALLOCATION POUR ADULTE HANDICAPÉ

	2015	2016	2017
Montant des crédits alloués à l'allocation pour adulte handicapé (AAH) <i>(en millions d'euros)</i>	8 524,43	8 515,5	9 052,3

Source : PAP 2015, 2016 et 2017

A priori, le montant budgété par le projet de loi de finances pour 2017 semblait prendre en compte les évolutions positives relatives au succès de la prestation et au nombre de ses bénéficiaires. Les modifications portées par le **projet de loi de finances rectificative pour 2016**¹ bouleversent profondément ce constat.

Aux termes de ce texte, le Gouvernement demande l'ouverture de **423,8 millions d'euros de crédits supplémentaires** au titre des besoins de financement de l'AAH, dont le rythme de dépense reste soutenu. Ajoutés au montant initialement budgété pour 2016, ces crédits porteront à **8 939,3 millions d'euros** le montant global des dépenses de l'AAH à la fin de l'exercice. Votre rapporteur constate que **le montant de l'exécution pour 2016 est très dangereusement proche du montant de la budgétisation pour 2017** (9 052,3 millions d'euros).

Les prévisions du Gouvernement pour l'exercice 2016 retenaient un nombre de bénéficiaires d'environ 1 080 900 pour un montant mensuel moyen d'AAH de 675 euros, ce qui portait la dotation budgétaire annuelle à 8 755,29 millions d'euros. Au vu de la rallonge de crédits demandée en fin d'exercice, votre rapporteur constate que ces chiffres étaient sous-estimés pour environ 200 millions d'euros. Il ne cache donc pas son inquiétude quant aux **prévisions pour 2017, qui, sous l'effet des mesures ayant permis l'élargissement de l'accès à la prestation, ne manqueront pas d'être elles aussi fortement sous-évaluées.**

¹ Déposé le 16 novembre 2016.

B. L'ALLOCATION SUPPLÉMENTAIRE D'INVALIDITÉ

	2015	2016	2017
Montant des crédits alloués à l'allocation supplémentaire d'invalidité (en millions d'euros)	242,7	247,3	240,8

Source : PAP 2015, 2016 et 2017

L'Asi vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse si ces derniers sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail. **Le droit à l'Asi prend fin lorsque l'allocataire atteint l'âge légal de départ à la retraite.**

Bien que les montants en cause soient sensiblement inférieurs à ceux engagés pour l'AAH, votre rapporteur souhaite pointer un autre danger de sous-budgétisation de cette allocation. En effet, la baisse continue du nombre des bénéficiaires de l'Asi au cours de la période 2012-2015 a pu justifier la modération des crédits qui lui étaient alloués, mais on peut très légitimement anticiper une inversion de cette tendance, en raison du recul de l'âge de départ à la retraite. En effet, l'extinction du droit à l'Asi intervenant au moment du départ à la retraite de l'allocataire, il paraît logique que, sous l'effet des modifications législatives récentes en la matière¹, **l'éligibilité des allocataires de l'Asi soit prolongée.** Or, les montants budgétés pour 2017 ne semblent pas prendre en compte ce nouvel état de fait.

¹ Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

SECONDE PARTIE

LA PRIME D'ACTIVITÉ, UN NOUVEAU MINIMUM SOCIAL AUX EFFETS SUR L'EMPLOI SURESTIMÉS

I. UN DISPOSITIF APPAREMMENT REPENSÉ EN PROFONDEUR

A. DES MODALITÉS REDÉFINIES ET UN ACCÈS FACILITÉ

1. Une éligibilité à la prime d'activité élargie

a) L'ouverture aux jeunes

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi¹ porte dans son titre IV la création de la « prime d'activité », nouvelle prestation qui vient en remplacement à partir du 1^{er} janvier 2016 de la prime pour l'emploi (PPE) et du RSA-activité. La prime est présentée comme servant le double objectif de lutte contre la pauvreté et d'incitation financière à la reprise d'un emploi.

Se substituant à deux dispositifs dont l'efficacité a souvent été décriée (cf. *infra*), la prime d'activité, malgré les quelques débats qu'elle a suscités dans la société civile et au cours de l'examen parlementaire du texte, a globalement recueilli l'assentiment. Sans se démarquer véritablement du RSA-activité, dont elle reprend la formule de calcul, elle est censée doublement remédier au faible succès rencontré par ce dernier et au ciblage lacunaire de la PPE.

La principale innovation de la prime d'activité réside dans son **ouverture aux jeunes actifs âgés de 18 à 25 ans**. En effet, ces derniers n'ont jamais été retenus dans les publics éligibles au revenu minimum d'insertion (RMI) et au revenu de solidarité active (RSA)². Ils pouvaient en revanche être bénéficiaires de la PPE, sous réserve de constituer leur propre foyer fiscal. Cette exclusion des minima sociaux se justifiait par le primat que devait avoir la solidarité familiale (et l'obligation alimentaire des parents) sur les dispositifs de la solidarité nationale. Cependant, dans un contexte qui voit l'explosion du taux de chômage des jeunes (proche de 25 %), le Gouvernement a souhaité les inclure dans la cible de la prime d'activité, **non pas au titre de la solidarité nationale, mais au titre de l'incitation financière à trouver ou à se maintenir dans l'emploi**.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, articles 57 et suivants.

² À l'exception des jeunes ayant des enfants à charge.

Suivant cette logique, le Gouvernement a également décidé d'inclure dans la cible de la prime d'activité tous les **jeunes apprentis ou étudiants** dont les revenus professionnels – au titre de leurs « petits boulots » – s'élèvent à plus de 0,78 Smic mensuel, à savoir le seuil qui correspond à la sortie obligatoire du jeune de l'éligibilité aux prestations familiales et aux allocations logement. La prime d'activité est alors conçue comme une prolongation des minima sociaux versée sous critère d'activité.

Le jeune actif disposera alors d'une option. Il pourra constituer son propre foyer fiscal et percevoir la prime d'activité à titre personnel ou bien continuer de déclarer ses revenus dans le cadre du foyer fiscal de ses parents, qui seront pris en compte dans le calcul de la prime. On estime à environ **400 000** le nombre de jeunes actifs qui sont désormais éligibles.

b) La possibilité de cumul avec d'autres prestations

Par définition, la prime d'activité intervenant à partir d'un niveau de ressources supérieur au RSA-socle, elle est cumulable avec un revenu d'activité dans la limite d'un certain seuil. Son bénéficiaire peut en effet la cumuler avec ses revenus professionnels si ces derniers sont supérieurs à 0,2 Smic et inférieurs à 1,3 Smic mensuel net.

D'autre part, l'article L. 842-4 du code de la sécurité sociale énumère l'ensemble des ressources du bénéficiaire qui déterminent son éligibilité. Parmi elles se trouvent les « ressources ayant le caractère de revenus professionnels » mais aussi « **les prestations et les aides sociales, à l'exception de certaines d'entre elles en raison de leur finalité sociale particulière** ». Cette dernière précision fait de la prime d'activité une prestation sociale **subsidaire** par rapport aux autres dispositifs de protection sociale (allocations logement et allocations familiales notamment) dont l'allocataire peut bénéficier.

Néanmoins, en raison du caractère particulier d'incitation au retour à l'emploi que le Gouvernement a entendu conférer à la prime d'activité (et sur lequel votre rapporteur aura l'occasion de revenir), il a progressivement exclu de la base-ressource plusieurs prestations destinées à des publics spécifiques. Ces prestations participant moins d'une logique d'assistance que d'une logique de compensation, il a paru normal d'autoriser leur cumul avec la prime d'activité sans que le montant de la seconde ne soit déduit du montant des premières. Il s'agit principalement de la **garantie jeunes** et de l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**¹.

La garantie jeunes est un dispositif destiné aux personnes âgées de 18 à 25 ans qui sont en grande précarité². En plus d'un accompagnement individualisé dans l'emploi, il leur est versé une allocation mensuelle de 483 euros.

¹ S'y ajoutent également, et de façon plus surprenante, les pensions d'invalidité et les rentes AT/MP.

² Elle a été généralisée par l'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

La garantie jeunes, ayant la qualité de prestation sociale, doit normalement compter dans la base-ressource pour l'éligibilité à la prime d'activité, et le droit commun prévoit que le versement de la prime entraîne la suspension du versement de l'allocation mensuelle. Cependant, « *lorsqu'un droit à la prime d'activité est ouvert au titre d'une activité **antérieure** à l'entrée dans la garantie jeunes, la prime correspondant à cette période d'activité demeure cumulable avec l'allocation¹ ».*

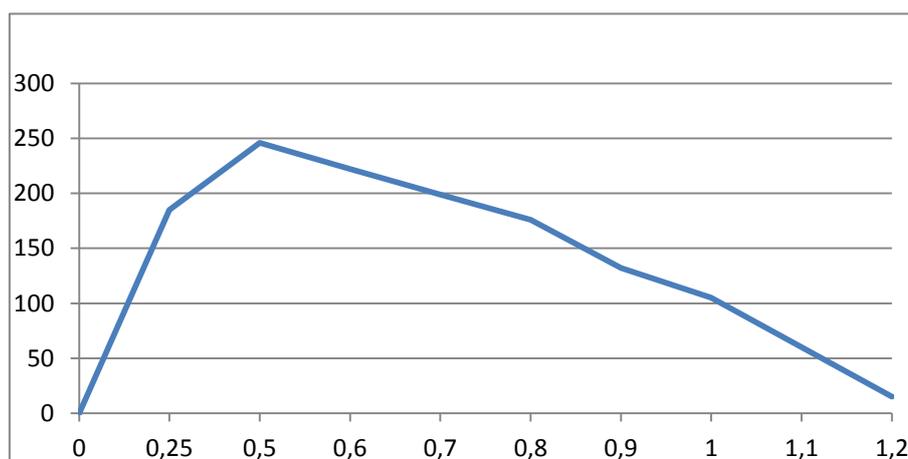
L'AAH, en tant que prestation sociale, aurait normalement dû également figurer dans la base-ressource, mais l'article 99 de la loi du 8 août 2016² lui donne, pour le calcul de l'éligibilité à la prime d'activité, le **statut de revenus professionnels**. Cela signifie qu'au lieu d'être comptabilisée dans la base-ressource pour l'intégralité de son montant, l'AAH n'y est prise en compte qu'à hauteur de 38 % (comme tout revenu professionnel). La mesure a été pensée afin de ne pas exclure les travailleurs handicapés titulaires de l'AAH du bénéfice de la prime, alors qu'ils doivent être, du fait de leur situation, des cibles prioritaires du maintien dans l'emploi.

c) Des montants variables en fonction de la situation du bénéficiaire

Au niveau du versement, la prime d'activité concerne essentiellement deux types de publics distincts : les **anciens bénéficiaires du RSA-activité**, dont les droits sont automatiquement reconduits, et les **nouveaux bénéficiaires** qui doivent en faire la demande.

D'après la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), le montant de la prime d'activité s'élèverait en moyenne pour les premiers à 184 euros mensuels (soit 20 % du revenu) et pour les seconds à 140 euros (soit 10 % du revenu). Tous publics, la moyenne serait de 160 euros.

**Montant de la prime d'activité pour une personne seule en fonction du revenu
(en unités de Smic)**



Source : Étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi

¹ Décret n° 2015-1890 du 30 décembre 2015 modifiant le décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes ».

² Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

On s'aperçoit que la distribution de la prime d'activité en fonction du revenu est à peu près la même que celle du RSA-activité. **Fortement croissant pour les revenus inférieurs à 0,5 Smic**, le montant de la prime entame une décroissance progressive entre 0,5 et 0,8 Smic, et diminue plus fortement à partir de 0,8 Smic pour atteindre son **point de sortie à 1,3 Smic**. La principale modification apportée par rapport à la formule de calcul du RSA-activité réside dans l'ajout d'un **bonus individuel** qui croît de façon linéaire à partir de 0,5 Smic jusqu'à atteindre sa valeur maximale de 67 euros au niveau de 0,8 Smic.

2. Une prestation plus accessible

a) Un accès dématérialisé

Un des principaux défis de la nouvelle prime d'activité, construite sur un modèle similaire à celui du RSA-activité, était de ne pas reproduire le principal échec de ce dernier, à savoir un taux de non-recours très élevé. Pour cela, des modalités simplifiées de demande et d'accès devaient être mises en œuvre.

Dès la fin d'année 2015, une opération de communication d'envergure a été mise en place par les organismes gestionnaires de la future prime d'activité, la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et la caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA), auprès des futurs bénéficiaires. Cette opération a essentiellement consisté dans le lancement d'un **simulateur en ligne**, très ergonomique et dont le remplissage ne demande pas plus de deux minutes. Les futurs bénéficiaires ont pu, à l'issue de leur simulation, enregistrer certaines données comme leur identité.

Au 1^{er} janvier 2016, l'organisme gestionnaire a repris contact avec les bénéficiaires éligibles à la prime pour les inviter à finaliser leur demande de prime d'activité. Une communication complémentaire a par ailleurs été mise en œuvre le 18 janvier 2016, pour annoncer la livraison de la **procédure de demande finalisée**. Cette procédure est intégralement dématérialisée, ne requiert l'envoi postal d'aucun document ni de déplacement physique auprès de l'organisme, et demande un temps total inférieur à dix minutes.

L'approche en matière de demande et de gestion de la prime s'est donc caractérisée par une grande simplicité et rapidité, qui n'ont pas été démenties par le succès manifeste du service en ligne : en octobre 2016, **12 millions de simulations avaient déjà été réalisées**.

b) La déclaration trimestrielle de ressources

Un autre apport important de la prime d'activité réside dans la sécurité accrue qui entoure la déclaration trimestrielle de ressources. En effet, on pouvait expliquer le non-recours au RSA-activité par le rythme trimestriel des justificatifs de revenus des allocataires, qui pouvait les exposer à des **remboursements d'indus** pour le cas où leurs revenus d'activité avaient dépassé le plafond de ressources en cours de trimestre.

La prime d'activité écarte ce risque en « figeant » les droits de l'allocataire pour le trimestre à venir. Même en cas de « retour à meilleure fortune » au cours d'un trimestre de perception de la prime d'activité, il ne pourra lui être demandé, à l'issue de ce trimestre, de rembourser les sommes qu'il aurait indument touchées.

B. L'INCONNUE BUDGÉTAIRE : UN RECOURS PLAFONNÉ OU ENCORE EN CROISSANCE ?

1. L'exercice 2016 : un succès non escompté

a) Un montant budgété pour un taux de recours à 50 %

Le taux de recours de la prime d'activité et le montant à budgéter ont fait l'objet de nombreux débats lors de la discussion de la loi relative au dialogue social et à l'emploi. La prime est la première prestation pour laquelle **le taux de recours anticipé lors de sa création était inférieur à 100 %**. On ne saurait, au vu des taux de recours très faibles affichés par le RSA-activité (35 %) et surtout compte tenu du contexte budgétaire tendu, critiquer cette démarche, qui tend à rapprocher la dépense publique votée de la dépense publique réelle.

Pour autant, le **taux de recours retenu de 50 %**, au vu des facilités d'accès à la prime auxquelles le Gouvernement s'engageait, paraissait dangereusement sous-évalué, comme votre rapporteur le faisait remarquer dès le premier examen du texte par le Sénat¹. Ce taux de recours correspondait à environ **2 millions de foyers** et a donné lieu, en loi de finances initiale pour 2016, au vote de crédits de paiement d'un montant de **4,364 milliards d'euros**, soit quasiment deux fois plus que les crédits de paiement ouverts en 2015 pour le RSA-activité.

Le taux de recours en nombre de foyers est à distinguer du taux de recours en masse financière. En effet, la prime d'activité n'étant pas distribuée de façon homogène, le Gouvernement a décrit dans ses prévisions que **les 50 % de foyers éligibles à la prestation qui en seraient bénéficiaires concentreraient environ 66 % des montants versés**. Ce qui revient à considérer qu'un taux de recours de 100 % de la prime d'activité correspondrait à un montant budgété de 6,612 milliards d'euros.

b) Une montée en charge plus importante que prévu en cours d'année

D'après la réponse de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) au questionnaire budgétaire de votre rapporteur, on note qu'entre janvier et août 2016, 3,7 millions de foyers ont bénéficié de la prime d'activité au moins pendant un mois de la période considérée. En juin 2016, le « stock » de bénéficiaires, après décompte des entrées et des sorties du dispositif, s'établissait à **2,4 millions de personnes**. De même, les dépenses observées de janvier à août 2016 s'élèvent à **2,9 milliards d'euros**², soit **66 % des dépenses initialement prévues pour l'exercice**.

¹ Compte-rendu de la commission des affaires sociales, 10 juin 2015.

² D'après la direction générale du Trésor.

Si l'on se fie aux prévisions contenues dans l'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social, qui chiffrait à 5,6 millions d'actifs les éligibles à la prime d'activité, on s'aperçoit que **le taux de recours en juin 2016 avoisine les 43 %**, donc se rapproche de la cible de 50 % normalement fixée pour l'exercice entier.

Les bénéficiaires de la prime d'activité sont pour 40 % d'entre eux d'anciens bénéficiaires du RSA-activité, pour lesquels le transfert s'est fait automatiquement. **60 % des bénéficiaires de la prime d'activité sont donc de nouveaux allocataires**, ce qui s'explique soit par l'élargissement de la cible, soit par la meilleure attractivité de la prime. Ces nouveaux allocataires sont plus difficilement détectables que les anciens.

c) La rallonge demandée dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016

Déposé le 18 novembre 2016, le projet de loi de finances rectificative pour 2016 prévoit une ouverture nette de crédits pour le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » qui finance la prime d'activité pour un **montant de 369 256 989 euros**.

On peut donc prévoir un montant de crédits exécutés pour l'exercice 2016 relatifs à la prime d'activité d'environ **4,734 milliards d'euros**.

2. Le projet de loi de finances pour 2017

Le projet de loi de finances pour 2017 intègre une modification substantielle des hypothèses de recours et donc des crédits consacrés à la prime d'activité. Les crédits de la prime d'activité s'élèvent pour l'exercice 2017 à **4,969 milliards d'euros**, soit une hausse de 5 % par rapport au niveau exécuté pour 2016.

Votre rapporteur prend donc acte de cette élévation, consécutive au succès non anticipé de la prestation.

Il exprimera néanmoins une inquiétude. L'hypothèse de recours pour l'exercice 2017 n'est plus de 50 %, mais s'élève à **90 %¹**. Or, si l'on retient que la masse financière totale supposée par un recours à 100 % de la prime d'activité se chiffre à 6,612 milliards d'euros, et qu'on fait l'hypothèse que ceux qui recourent à la prestation sont ceux qui peuvent prétendre à ses montants les plus élevés, **le chiffre de 4,969 milliards d'euros paraît sous-évalué (d'environ un milliard d'euros) pour un recours estimé à 90 %**.

Par ailleurs, ce nouveau taux de recours dans le projet de loi de finances pour 2017 peut paraître excessivement ambitieux dans la mesure où la plupart des personnes auditionnées par votre rapporteur envisageaient un plafonnement du recours aux environs de 60 à 70 %².

¹ Selon l'indicateur 1.2.1 du programme 304 au projet de loi de finances pour 2017.

² L'OFCE anticipe un recours pour 2017 de l'ordre de 80 à 90 %.

Il est néanmoins important de signaler que, même pour des élévations du recours de 10 à 15 points « seulement », le chiffre avancé au cours de ces auditions pour la rallonge de crédits correspondante était de l'ordre d'un milliard d'euros.

Or, le Gouvernement, tenu par la maîtrise du budget, n'a pas entendu élever les crédits consacrés à la prime d'activité d'un pareil montant pour 2017.

Il est assurément trop tôt pour juger de la pertinence des prévisions gouvernementales sur le recours et les crédits alloués à la prestation. L'exercice 2017 apportera certainement les éléments susceptibles de confirmer les doutes de votre rapporteur.

II. L'IMPOSSIBILITÉ DE CONCILIER LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET INCITATION FINANCIÈRE À L'EMPLOI

A. DEUX LOGIQUES DONT LA COMPATIBILITÉ N'EST QU'APPARENTE

1. Des cibles potentiellement communes

a) *La règle de Tinbergen*

La prime d'activité entend mener de front deux combats en apparence conciliables : lutter contre la précarité des travailleurs pauvres et inciter à la reprise de l'emploi en permettant le cumul partiel de revenus d'activité et de prestations sociales. En cela, la prime d'activité se place dans la continuité du RSA-activité. Il apparaît néanmoins à votre rapporteur, à la lumière de ses auditions, qu'il a été un peu hâtivement conclu à l'échec du RSA activité sur la base unique du niveau décevant des taux de recours. Or, il aurait été profitable de se poser également la question de la compatibilité des deux missions assignées au RSA activité avant de les transférer sans remise en cause à la prime d'activité.

En effet, un élément de théorie économique important n'a jamais été pris en compte dans la conception des instruments d'incitation financière au retour à l'emploi : la **règle de Tinbergen**¹. Selon cette règle, pour toute politique économique énonçant un certain nombre d'objectifs fixés, le nombre d'instruments déployés doit être au moins égal au nombre de ces objectifs. **Ce qui signifie qu'un même instrument ne saurait efficacement servir deux objectifs à la fois.** Or, c'est précisément ce que tendait à faire le RSA-activité, nouvellement prime d'activité, qui entend réconcilier lutte contre la pauvreté et incitation à la reprise de travail.

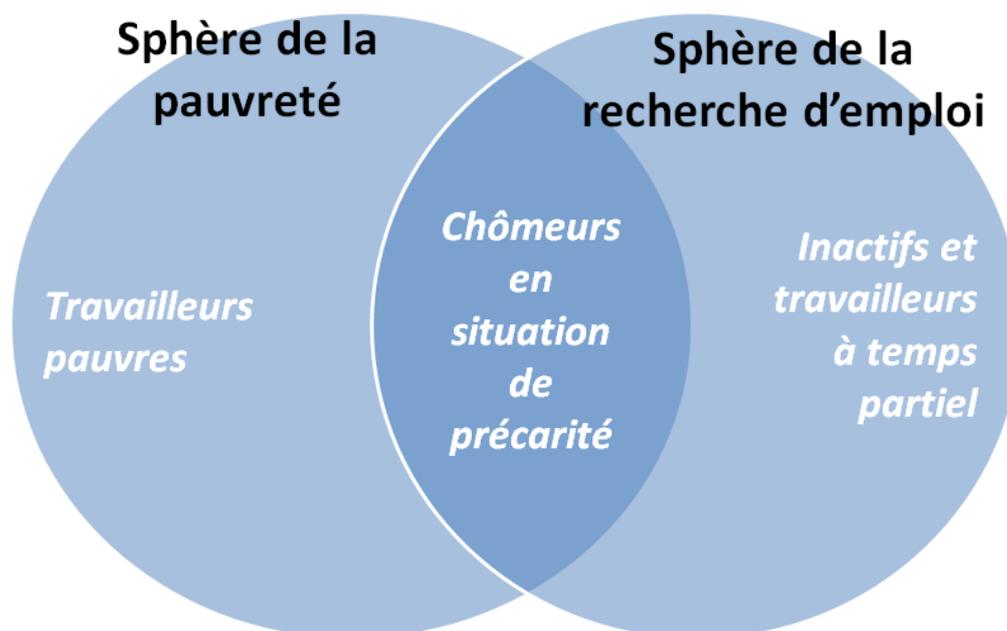
Un corollaire de cette règle pourra utilement éclairer les développements sur la prime pour l'emploi. De la même façon qu'un instrument ne peut servir plus d'un objectif, **il est tout aussi risqué de multiplier les instruments au service de ce même objectif.**

b) *Un possible chevauchement des cibles*

La règle de Tinbergen, formulée pour l'ensemble des champs de la politique économique, trouve particulièrement à s'appliquer dans le cas de l'incitation financière à l'emploi.

¹ Jan TINBERGEN, *On the theory of economic policy*, 1952.

Les différentes cibles de l'incitation financière à l'emploi



Comme l'illustre le graphique ci-dessus, l'incitation financière à l'emploi peut viser trois types de publics différents. Ne comptant pas parmi les dispositifs de protection sociale, sa cible « naturelle » se compose avant tout des **inactifs et des travailleurs à temps partiel**, quel que soit le niveau de leurs revenus.

Cela étant, l'incitation financière au retour à l'emploi concernant essentiellement des personnes touchant des revenus peu élevés, la proximité de son public avec celui des services de protection sociale entraîne une **porosité mécanique avec l'objectif de lutte contre la pauvreté**. Il convient néanmoins de signaler que la sphère de la pauvreté peut aussi bien compter des chômeurs en situation de précarité, qui font partie de la cible de l'incitation au retour à l'emploi, que des « travailleurs pauvres » pour qui les compléments de revenu relèveraient *a priori* davantage des minima sociaux.

D'autre part, un pays comme la France n'est pas parvenu à concevoir un dispositif d'incitation de retour à l'emploi sans le déconnecter d'une certaine logique redistributive, qui consiste à cibler en priorité les bas revenus, alors que ces deux démarches n'ont pas les mêmes critères de réussite.

Ainsi, votre rapporteur souhaite que **soit pour l'avenir davantage affirmé le principe d'identification du public visé pour un objectif défini**. Les développements qui suivent montreront qu'un dispositif ayant mal calibré sa cible peut voir ses effets particulièrement amoindris, surtout en France où la protection sociale fait appel à des logiques et à des mécanismes divers.

2. Des instruments difficilement compatibles

a) Logique familialisée et logique individuelle

Malgré la fréquente communauté de cibles, qui peut laisser penser que l'incitation financière au retour à l'emploi et la lutte contre la pauvreté entretiennent une certaine parenté, les instruments auxquels ces politiques recourent sont pour leur part radicalement différents, au point que leur rapprochement peut susciter certains problèmes.

Historiquement, **les mécanismes de protection sociale ont toujours visé le ménage, et non l'individu**. La démarche est cohérente, dans la mesure où la solidarité nationale ayant vocation à s'exercer de manière subsidiaire par rapport à la solidarité familiale, le secours apporté à un individu seul doit être plus important que celui apporté à un individu dont l'intégration dans un ménage lui assure déjà une certaine forme d'appui.

Ainsi, les principales prestations sociales servies (revenu de solidarité active, allocations logement) sont construites selon une **logique familialisée**. Le rythme de leur augmentation diminue en fonction de la situation maritale des allocataires : un couple d'allocataires touche moins de prestations que n'en toucheraient deux allocataires célibataires. La présence d'enfants peut également modifier le montant. Le premier enfant entraîne une majoration de la prestation, qui s'élève légèrement à partir du deuxième enfant.

A contrario, les mécanismes de l'incitation financière au retour à l'emploi sont moins anciens et ont davantage peine à construire une philosophie indépendante de la lutte contre la pauvreté. Une logique strictement bismarckienne aurait sans difficulté conclu à la nécessité de cibler uniquement l'individu pour l'inciter à la reprise d'activité, mais le système français, très attaché au caractère uniforme de la protection sociale, n'a que partiellement réussi à déconnecter les deux logiques.

L'incitation au retour à l'emploi se distingue pourtant fondamentalement de la lutte contre la pauvreté en ce que le complément de revenu versé à l'individu n'a pas pour objectif de lui donner les moyens de survivre (puisqu'il en dispose déjà) mais de garder intacte sa motivation à chercher un travail ou à se maintenir au travail. **On voit donc bien que la logique familialisée ne trouve pas à s'appliquer en la matière**. C'est bien une logique individuelle, qui considère les revenus de l'individu indépendamment de ceux de son conjoint, qui doit prévaloir.

b) Des différences dans les revenus ciblés

Outre la base-ressources – familialisée ou individualisée – dont les deux types d'objectifs doivent tenir compte, une différence importante réside dans la nature de leur approche.

L'objectif de lutte contre la pauvreté s'appuie essentiellement sur une logique de moyens. La pauvreté étant entendue comme un phénomène essentiellement monétaire, lutter contre elle requiert simplement de **rendre les revenus les plus faibles bénéficiaires de l'effort**.

L'objectif d'incitation au retour à l'emploi n'obéit pas aux mêmes impératifs. Plus que les ressources de l'individu, il s'agit surtout de concentrer l'effort sur **les tranches de revenus où la tentation de sortir de l'emploi peut être la plus grande** et sur **les celles où l'offre d'emploi paraît la plus dynamique**. Dans les deux cas, il n'est pas autonome que ces tranches de revenus correspondent aux revenus les plus faibles.

En raison toutefois de la relative proximité de ces publics, les deux objectifs ont très souvent paru compatibles aux décideurs publics, qui ont donc conçu des outils de nature à les remplir simultanément. On voit néanmoins toutes les limites de cette démarche.

3. Des effets désincitatifs collatéraux, conséquences de la confusion des objectifs

a) Les problèmes liés à la fixation du seuil de dégressivité

La logique redistributive qui anime l'objectif de lutte contre la pauvreté s'est progressivement imposée à l'objectif d'incitation financière à l'emploi. En conséquence, les prestations liées à la reprise d'activité doivent elles aussi obéir à la **logique de dégressivité** qui définit tout minimum social, selon laquelle le montant de la prestation diminue au fur et à mesure que les ressources du bénéficiaire augmentent.

La dégressivité doit normalement intervenir à partir du niveau de revenu au-delà duquel une hausse de salaire apporte un revenu plus important qu'un maintien de la prestation. Or, du fait de la réduction des prestations soumises à condition de ressources et de l'application des seuils de paiement des cotisations sociales, **la part des augmentations de salaire qui se trouve confisquée à un faible niveau d'augmentation de salaire est souvent beaucoup plus importante qu'à des niveaux moyens et élevés de revenus**¹. En conséquence, il faut fixer le seuil de dégressivité à un niveau au moins supérieur à celui du Smic.

Le problème principal de cette dégressivité est qu'elle concentre l'essentiel des prestations sociales sur les tranches à bas revenus, **sans considération du vivier d'emplois correspondant à ces revenus**. Les prestations d'activité ont donc un effet positif sur les incidences au travail au niveau des bas revenus mais, du fait de leur dégressivité, tendent à réduire le rendement financier du travail à des niveaux plus élevés de revenu.

¹ OCDE, *Perspectives de l'emploi*, « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », 2005.

Si on veut favoriser l'emploi, votre rapporteur estime que la meilleure solution est sans doute d'**opter pour des prestations moins élevées et un taux de dégressivité relativement faible**. Cependant, cela suppose que les prestations continueront d'être versées à des niveaux de revenu relativement élevés.

b) La conséquence de la familialisation : la désincitation au travail du conjoint

Plus préoccupant que la dégressivité, votre rapporteur souhaiterait pointer le problème de la familialisation des prestations d'incitation à l'activité, construites sur le modèle des minima sociaux. L'impact des prélèvements obligatoires (cotisations sociales et première tranche de l'impôt sur le revenu) est particulièrement élevé pour les travailleurs à bas salaire qui ont un conjoint à salaire plus élevé. Cet impact s'explique notamment par l'imposition commune du foyer.

Par conséquent, s'il y a une imposition commune de leurs revenus, les gains potentiels du partenaire actuellement inactif risquent d'être imposés à des taux marginaux relativement élevés et de **réduire par conséquent le gain net apporté par le travail**. Même si l'effet désincitatif dans les couples est peu documenté en France¹, voilà qui doit achever de convaincre de la **nécessité de l'individualisation** en matière d'incitation financière à l'emploi.

De façon plus générale, **les parents isolés et les familles mono-actives avec enfants à charge** étant bénéficiaires de nombreux minima sociaux (majoration du revenu de solidarité active, allocations logement, aides complémentaires), ils constituent les publics pour lesquelles les incitations financières au travail sont souvent relativement faibles. En effet, la perte des minima sociaux engendrée par la reprise d'activité n'est bien souvent pas compensée par l'incitation au retour à l'emploi. On peut noter que le taux d'emploi des mères célibataires âgées de 20 à 30 ans est passé de 65 % dans les années 1980 à 35 % en 2007² (après la prolifération des minima sociaux).

B. PPE ET RSA-ACTIVITÉ : DES DISPOSITIFS AUX OBJECTIFS ANTAGONIQUES ET À L'ARTICULATION IMPRÉCISE

1. La prime pour l'emploi, un outil peu redistributif mais surtout trop éparpillé

a) L'incitation au retour à l'emploi par le crédit d'impôt

Dès 2001, année de création de la prime pour l'emploi (PPE), l'objectif visé par les pouvoirs publics est explicitement « d'inciter au retour à l'emploi ou au maintien de l'activité » en complétant les revenus des travailleurs faiblement rémunérés.

¹ Olivier BARGAIN, "Que peut-on attendre de la prime d'activité ?", IDEP Analyses, n° 4, mars 2015.

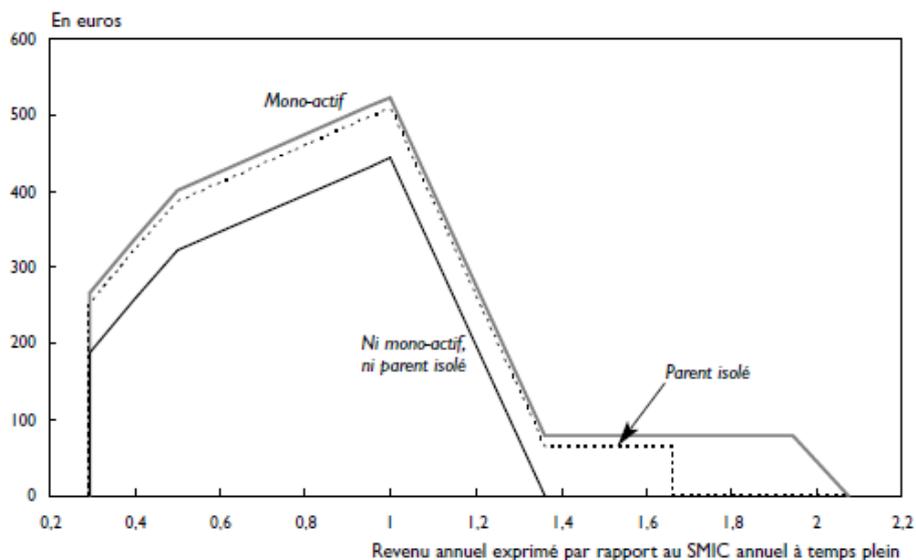
² Ibid.

Cependant, **on n'envisage pas encore de corrélérer les deux champs de l'incitation au travail et de la protection sociale**. Le premier visant avant tout l'individu et son insertion sur le marché du travail, il paraissait *a priori* peu compatible avec les mesures de protection sociale, qui visent le ménage et prennent en compte les ressources de ce dernier, et non du seul individu.

L'idée consista donc, sur le modèle de « *l'earned income tax credit* » (EITC) aux États-Unis ou du « *working family tax credit* » (WFTC) au Royaume-Uni, de mobiliser l'outil du **crédit d'impôt** qui, en fonction de la composition du ménage, peut cibler soit l'individu soit le ménage.

La PPE, créée par la loi du 30 mai 2001¹, prenait donc la forme d'un crédit d'impôt accordé aux personnes en emploi disposant de faibles revenus d'activité professionnelle. Elle était attribuée aux personnes ayant perçu sur l'année un revenu compris entre 0,3 et 1,4 Smic. Le premier critère d'attribution reposait donc sur les **revenus d'activité individuelle** ; un second critère prenait en compte les ressources du foyer fiscal qui, en fonction de sa composition, ne devait pas dépasser un certain montant.

Montant annuel de la PPE en fonction du revenu



Source : OFCE, 2004

Le montant de la prime obéit au schéma suivant : opérante dès 0,3 Smic, la PPE croît de façon linéaire jusqu'à 1 Smic, puis décroît selon un rythme plus rapide jusqu'à s'éteindre à partir de 1,4 Smic. La loi de finances pour 2003², suivie par les lois de finances pour 2006, 2008 et 2009, a introduit une modification substantielle quant à la distribution de la PPE : le rythme d'évolution de la prime est intensifié entre 0,3 et 0,5 Smic, puis stagne pratiquement jusqu'à un Smic. Cette modification avait pour objet **d'étendre l'effort de la PPE sur les personnes à bas revenus**.

¹ Loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi.

² Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003.

b) Un double échec dans la lutte contre la pauvreté et l'incitation au retour à l'emploi

Si l'objectif premier de la PPE était bien d'inciter à la reprise ou à la poursuite d'une activité professionnelle, elle avait également pour but, en concentrant ses effets sur la cible comprise entre 0,3 et 1 Smic, de redistribuer du pouvoir d'achat aux travailleurs à bas revenus. Pourtant, selon la Cour des comptes, « l'efficacité du dispositif apparaît limitée au regard de chacun de ses deux objectifs : la prime semble n'avoir qu'un faible impact sur l'offre de travail et l'emploi et n'améliore que marginalement le revenu disponible des bénéficiaires¹ ».

Concernant le premier objectif, l'échec semble principalement s'expliquer par **la faiblesse des montants reversés aux bénéficiaires**. Malgré les revalorisations successives de la PPE, ces montants n'ont pas dépassé 960 euros par an pour un Smic (480 euros pour 0,3 Smic ou 1,2 Smic). La PPE montre donc **la nécessité d'une certaine concentration** du dispositif.

L'effet incitatif à la reprise de l'emploi est donc assez faible et d'autant plus limité que, la prime pour l'emploi étant versée par l'administration fiscale, elle n'est **perceptible par le bénéficiaire que l'année suivant celle de la déclaration des ressources**. Ce dernier doit donc décider de la reprise d'un emploi en fonction d'un gain futur et non simultané.

Le second objectif, quant à lui, n'a pas été atteint en raison d'un **ciblage insuffisant du dispositif**. Ce dernier ne pouvait de toute façon pas se prétendre totalement redistributif dans la mesure où il avantageait des tranches de revenus plus élevées (de 0,8 à 1 Smic) sur des tranches de revenus plus faibles (de 0,3 à 0,8 Smic). Mais cet aspect fut aggravé par le niveau très élevé du plafond de ressources que le foyer fiscal ne pouvait dépasser pour prétendre à la PPE. Un tel niveau rendit éligibles – pour 30 % des bénéficiaires – des foyers dont les revenus les plaçaient au-dessus du 5^{ème} décile de niveau de vie.

c) Brèves leçons d'un échec

Cela étant, à l'heure où il est devenu courant de s'accorder sur l'insuccès de la PPE, votre rapporteur aimerait exprimer une opinion légèrement nuancée. En effet, il n'estime pas que la PPE portait dans les modalités mêmes de sa construction les germes de son échec, mais que ce dernier provient plutôt d'une **volonté – très politique – d'accoler à la PPE un objectif de lutte contre la pauvreté qui s'accommodait mal avec l'instrument choisi**.

Si le plafond de ressources du foyer fiscal était manifestement trop élevé, il n'était en tout cas illégitime de concentrer l'essentiel de l'effort autour des tranches de revenus les plus susceptibles d'être touchées par un retour à l'emploi.

¹ Cour des comptes, *L'efficacité et la gestion de la prime pour l'emploi*, 2006.

A ce stade, votre rapporteur souhaiterait rappeler l'idée, évoquée plus haut, selon laquelle l'échec de la PPE tient probablement à **la cohabitation de deux objectifs** (inciter au retour à l'emploi et lutter contre la pauvreté) **pour un seul outil** (le crédit d'impôt). Symétriquement, il souhaite relever le risque que présente la définition de **plusieurs outils** (le crédit d'impôt et les minima sociaux) **pour servir le même objectif** (la lutte contre la pauvreté).

2. Le RSA-activité, un outil mieux pensé au recours trop faible

a) Une nouvelle conception de l'allocation universelle de subsistance

Jusqu'en 2009, l'attribution des minima sociaux reposait essentiellement sur la logique de l'**allocation différentielle**. Le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, était conçu comme une allocation universelle, garantissant un montant minimal de ressources à toute personne dont les revenus n'atteindraient pas un certain seuil. Le dépassement de ce seuil supposait par conséquent la suspension du droit à l'allocation. Ainsi, on a pu penser qu'eu égard aux différents coûts informels supposés par la recherche d'un emploi, l'extinction « sèche » des droits au RMI pouvait désinciter à la réinsertion sur le marché du travail.

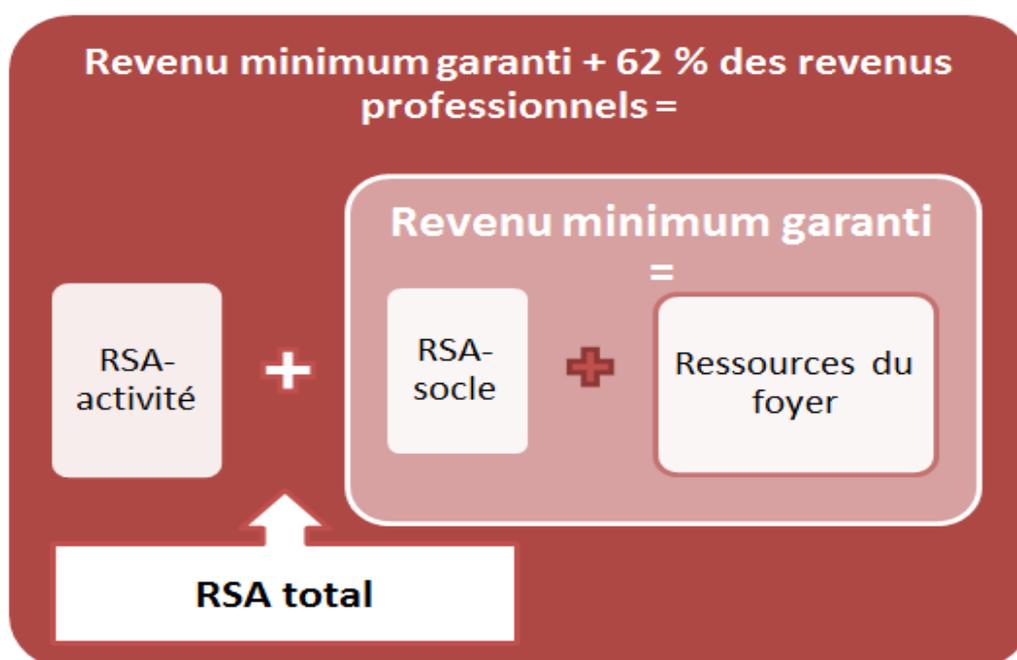
En conséquence, et en réaction au constat d'échec de la PPE, une réforme profonde de l'allocation a entraîné la redéfinition du RMI, rebaptisé **revenu de solidarité active (RSA)** par la loi du 1^{er} décembre 2008¹. Le RSA est désormais scindé en un « **RSA-socle** », qui constitue la partie différentielle de l'allocation et qui garantit au bénéficiaire un revenu minimum, et en un « **RSA-activité** », qui peut se définir comme **la fraction du RSA total attribué au bénéficiaire que ce dernier peut cumuler avec l'exercice d'une activité**.

Ainsi, la première différence du RSA-activité par rapport à la PPE réside dans l'appui sur un **barème**, qui cesse de rendre le dispositif universel. Contrairement à la PPE, le RSA-activité s'inscrit dans une démarche de ciblage et tend à concentrer ses efforts sur les bas revenus. Le volet « activité » du RSA avait pour objet de remédier au problème induit par le caractère strictement différentiel du RSA. Il s'agissait pour le titulaire d'un minimum social de ne pas subir, en reprenant une activité professionnelle, une perte nette de revenus du fait de la disparition de la prestation et de l'apparition de nouveaux coûts induits par le retour sur le marché du travail.

¹ Loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Le calcul du RSA-activité se fondait sur une revalorisation du revenu minimum garanti (RMG) pour le foyer. Initialement, ce dernier était déterminé de façon forfaitaire et variait en fonction de sa composition. Après 2009, on élève ce RMG d'un **montant égal à 62 % des revenus professionnels perçus par l'ensemble des membres du foyer**. Le RSA-activité est égal au différentiel entre le nouveau RMG et l'ancien RMG. Ainsi, pour des foyers qui excéderaient l'ancien RMG en raison d'un retour à l'emploi mais dont les ressources resteraient sous le seuil de ce RMG augmenté de 62 % des revenus professionnels nouvellement acquis, il demeurerait la possibilité de percevoir le RSA-activité.

Schéma de définition du revenu minimum garanti



Source : Commission des affaires sociales

b) Un dispositif conçu pour inciter au retour à l'emploi...

En 2014, la perception du RSA-activité seul concernait **501 000 foyers éligibles**¹, soit un peu moins du quart des foyers concernés par le RSA. Pour cette même année, on note également que les montants perçus au titre du RSA-activité sont importants puisqu'ils s'élèvent en moyenne à **196 euros mensuels**.

Les seuils d'accès à la prestation sont mécaniquement augmentés en cas d'exercice d'une activité. Selon le barème établi en 2015, le RMG par le RSA-socle s'élève à environ 510 euros pour une personne seule, à environ 770 euros pour un couple sans enfant ou pour un parent isolé avec un enfant et à environ 930 euros pour un couple avec un enfant ou pour un parent isolé avec deux enfants. Avec l'introduction du RSA-activité, ces trois seuils en-deçà desquels la prestation continue d'être versée sont portés respectivement à environ 1 340 euros, 2 025 euros et 2 450 euros.

¹ Étude d'impact de l'article 24 du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi.

Points de sortie du dispositif du RSA pour trois cas (barème 2015)

	RSA-socle seul		RSA-socle et RSA-activité	
	En euros	En proportion du Smic	En euros	En proportion du Smic
Une personne seule	510	0,44 Smic	1 340	1,18 Smic
Un couple sans enfant ou un parent isolé avec un enfant	770	0,67 Smic	2 025	1,7 Smic
Un couple avec un enfant ou un parent isolé avec deux enfants	930	0,8 Smic	2 450	2,13 Smic

On observe d'après ce tableau qu'un effort particulier a été mené à destination de la deuxième catégorie, celle des parents isolés avec un enfant, qui concerne surtout les mères célibataires. Il a en effet été observé qu'en raison de coûts plus élevés afférents à la reprise d'un emploi (garde d'enfant), **les parents isolés constituaient une des catégories les plus menacées par le phénomène de « trappe à inactivité »**. En conséquence, la réforme portée par le RSA-activité a eu à cœur de reculer le point de sortie du dispositif pour cette catégorie particulière, afin de permettre un plus long cumul des revenus d'activité et de l'aide sociale.

L'assimilation de la catégorie des parents isolés avec un enfant à la catégorie des couples sans enfant visait le même objectif. En élevant le point de sortie, il s'agissait d'**éviter que les conjoints inactifs soient peu incités à la reprise du travail** en raison d'une sortie trop précoce du dispositif en cas d'abaissement excessif du seuil de ressources du foyer.

c) ... tout en luttant contre la pauvreté

Le RSA-activité ne fait pas appel aux mêmes instruments que la PPE. Alors que cette dernière se calculait en fonction des revenus d'activité individuelle, le RSA-activité combine pour la première fois l'incitation au retour à l'emploi aux prestations sociales touchées par le ménage. Ainsi, en arrimant l'incitation financière aux dispositifs sociaux, il paraissait plus cohérent d'atteindre le double objectif de reprise de l'emploi et de lutte contre la pauvreté, dont le RSA était *a priori* un vecteur plus indiqué que le crédit d'impôt.

Par ailleurs, le RSA-activité, en conditionnant le calcul du nouveau RMG aux revenus professionnels perçus par le foyer, permet de cibler la prestation et d'en faire un **outil de lutte contre la pauvreté** : 85 % de ses bénéficiaires appartenaient aux trois premiers déciles de niveau de vie.

d) Un non-recours important n'a pas garanti le succès du RSA-activité

Malgré l'intérêt du RSA-activité, son recours moyen depuis sa création n'a pas dépassé 35 %, alors même que la prestation a connu une montée en charge particulièrement élevée sur les trois derniers exercices : budgétée à 370 millions d'euros en 2013, elle atteint 968 millions d'euros en 2014 puis 2 525 millions d'euros en 2015¹.

Plusieurs causes ont été avancées pour expliquer ce faible succès, dont trois principales². En premier lieu, de nombreux ménages vivent la demande d'une aide sociale comme une **démarche stigmatisante** et faire de cette prestation d'activité une extension du RSA ne semble pas avoir joué en faveur de sa diffusion. En second lieu, la demande donne lieu à un « **coût de transaction** » **important**, essentiellement lié aux démarches administratives, aux déclarations trimestrielles de ressources (DTR) à fournir, et surtout à la crainte de devoir rembourser d'éventuels indus en cas de retour subit à meilleure fortune. Enfin, il faut constater que le non-recours est souvent dû à une **information lacunaire des publics éligibles**.

3. Une articulation inaboutie entre dispositifs sociaux

Outre les défauts précédemment signalés relatifs au non-recours, le système des prestations d'activité censées inciter à la reprise d'un emploi présentait le défaut majeur de ne **pas être correctement articulées entre elles** et avec l'autre principal dispositif de soutien aux bas revenus : les **aides au logement**.

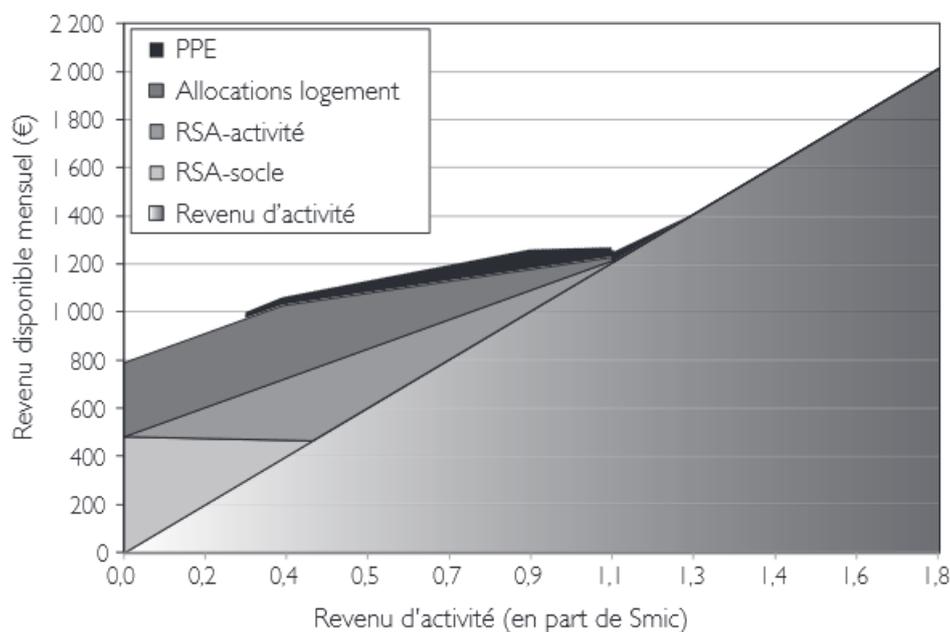
Ce défaut d'articulation entre les trois grands dispositifs conduit à fortement réduire dans les faits les incitations à la reprise d'une activité rémunérée. La mécanique complexe des prestations et des prélèvements conduit en effet à une « **double dégressivité**³ » des prestations sociales en fonction du revenu : une personne dont les revenus d'activité augmentent perçoit non seulement moins de RSA-activité, mais également moins d'aide au logement.

¹ Lois de règlement pour 2015, 2014 et 2013.

² Olivier BARGAIN, « Que peut-on attendre de la prime d'activité ? », IDEP Analyses, n° 4, mars 2015.

³ Antoine BOZIO (dir.), « Les allocations logement, comment les reformer ? », Centre pour la recherche économique et ses applications, 2015.

Dégressivité des prestations sociales versées en fonction du revenu



Source : Centre pour la recherche économique et ses applications, 2015

Le graphique ci-dessus permet effectivement d'observer qu'à partir de 0,4 Smic, la perception du RSA-activité entre dans la définition de la base-ressources pour la définition des allocations logement, ce qui entraîne une **diminution progressive de ces dernières**. Ces chiffres sont confirmés par une étude de l'Organisation pour la croissance et le développement économique (OCDE), selon laquelle une progression de salaire de 0,5 Smic à 0,55 Smic se traduit par une perte sèche de 60 % de cette augmentation, **dont les deux tiers s'expliquent par la réduction des allocations logement**¹.

On constate donc qu'**entre 0,4 et 1,1 Smic, l'incitation à la reprise d'un emploi n'est pas réalisée**, en raison d'un rythme de baisse des prestations sociales plus important que le rythme de hausse du revenu d'activité. Parce qu'elle diminue le montant des aides au logement, une augmentation de 1 euro du revenu d'activité pour des individus rémunérés entre 0,4 et 1,1 Smic se traduit par une augmentation du revenu disponible brut de seulement 27 centimes, à comparer aux 62 centimes procurés par le RSA-activité.

Le mécanisme du RSA-activité a bien tenté de limiter ces effets délétères, qui incitaient les ménages à bas revenus à conserver le bénéfice des allocations logement, réputées plus élevées et plus simples d'accès, et à ne pas demander le RSA-activité. Pour cela, les mécanismes d'incitation ciblés sur le conjoint inactif devaient normalement compenser les effets de la forte familialisation des allocations logement, qui entraîne une diminution importante de leur montant lorsque deux demandeurs sont en couple. Force est de constater que ces tentatives se sont traduites par un échec.

¹ OCDE, *Perspectives de l'emploi*, « Renforcer les incitations financières au travail : le rôle des prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi », 2005.

C. LA PRIME D'ACTIVITÉ OU LE CHOIX DES EFFETS REDISTRIBUTIFS

Lors de ses auditions, votre rapporteur a pu mesurer l'engouement que suscitait généralement la création de la prime d'activité. Il a toutefois pu noter que cet assentiment tenait davantage à la substitution de la prime d'activité à la PPE et au RSA-activité, deux dispositifs unanimement jugés inopérants et contradictoires¹, qu'aux qualités réelles du nouveau dispositif.

1. Tous les caractères d'un minimum social

a) Le choix de la familialisation

La prime d'activité a souvent été présentée comme la fusion de la PPE et du RSA-activité. À considérer ses modalités de construction, votre rapporteur serait plus enclin à y voir **une héritière légèrement réaménagée du RSA-activité (cf. supra)**. Elle lui emprunte en tout cas la plupart de ses caractères, notamment son caractère familialisé, qui la fait rentrer dans la famille des minima sociaux².

Si la réglementation de la prime d'activité s'inscrit dans la continuité du RSA-activité, une innovation d'importance mérite d'être relevée : l'introduction de **bonifications individuelles** attribuées pour chaque membre du foyer exerçant une activité professionnelle. L'éligibilité au bonus individuel n'est pas la même que celle à la prime d'activité proprement dite. Cette dernière est ouverte dès 0,2 Smic, alors que le bonus n'est attribuable qu'à partir de 0,5 Smic et atteint son **montant maximal de 67 euros par mois** aux environs de 0,8 Smic.

Cette individualisation et cette déconnection des seuils d'attribution paraissent intéressantes à votre rapporteur, dans la mesure où le bonus semble s'émanciper de la stricte logique de lutte contre la pauvreté. Il déplore néanmoins que la **faiblesse de son montant** (à peine un tiers de la prestation) le dépouille assurément de tout impact réel.

Même si le recul manque encore pour conclure aux réelles modifications entraînées par la prime d'activité, votre rapporteur peut à la lumière de ses auditions apporter quelques constats provisoires. Le premier est que **la prime d'activité reproduit l'effet désincitatif au travail du conjoint propre aux prestations familiales** : en effet, la prime d'activité s'éteint pour un couple si les deux membres ont un revenu équivalent au Smic, alors qu'elle ne s'éteint pour un individu seul qu'à partir de 1,3 Smic. Ces situations présentent les principaux **risques de « fraudes à la prime d'activité »** : des couples qui émettent deux déclarations de revenus séparées plutôt qu'une déclaration commune.

¹ Selon Henri Sterdyniak, « d'un côté une aide individuelle à l'emploi, de l'autre une prestation familiale, sans qu'aucune des deux n'aille au bout de sa logique ».

² Adélaïde FAVRAT (et alii), « Les effets redistributifs de la prime d'activité et l'impact du non-recours », *Revue des politiques sociales et familiales*, 2015.

Le deuxième concerne la base-ressource prise en compte pour la collation de la prime d'activité. **Contrairement à la PPE, elle inclut l'ensemble des prestations familiales (dont les allocations logement)**, ce qui tend à exclure de l'éligibilité à la prime certaines familles monoparentales et certains couples biactifs allocataires de ces prestations¹.

Les familles monoparentales sont gagnantes avec un enfant mais celles avec deux enfants sont perdants quand leurs revenus sont supérieurs à 1,2 Smic, de même que les couples biactifs avec deux enfants quand leurs revenus d'activité excèdent 1,3 Smic. Ainsi, en raison de l'intégration des prestations familiales à la base-ressource de la prime d'activité, « *un foyer qui aurait été éligible au RSA-activité, ou le serait à la prime d'activité, au vu de ses seuls revenus du travail, ne le sera plus s'il dispose d'autres ressources qui lui font dépasser le revenu garanti*² ».

Votre rapporteur voit dans ces constats la confirmation qu'une incitation à l'emploi manque son objectif – du moins sur une partie de sa cible – quand elle épouse les formes d'un minimum social.

b) Un ciblage particulier sur les travailleurs pauvres

Plus qu'une incitation à la reprise d'activité, la prime d'activité doit plus précisément être vue comme un **minimum social à destination des travailleurs pauvres**. Votre rapporteur n'entend pas minimiser l'importance de cet objectif, mais il lui apparaît essentiel de le clarifier, dans la mesure où la communication gouvernementale qui a accompagné la naissance du dispositif a pu porter à confusion.

Pourtant, selon l'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social, la prime d'activité se donnait comme but de **cibler la moitié son effort sur les 20 % des ménages les plus modestes**. Il est ainsi prévu que le taux de pauvreté monétaire diminue de 0,3 point et que les écarts de revenu entre les 20 % des ménages les plus aisés et les 20 % les plus modestes diminuent de 0,03 point. En effet, les chiffres délivrés à votre rapporteur par la direction générale du Trésor (DGT) indiquent bien que **les deux premiers déciles de la population sont les seuls « gagnants » de la réforme**, le rapport entre gagnants et perdants s'inversant à partir du 3^e décile.

Ainsi, le nombre de ménages perdants à la réforme est plus élevé que celui des gagnants, mais la baisse moyenne du revenu disponible par ménage perdant est, à l'inverse, nettement plus faible que la hausse dont bénéficient en moyenne les ménages gagnants³, ce qui fait de la prime d'activité une mesure aux effets redistributifs indéniables.

¹ A. FAVRAT (et alii), *op. cit.*

² Bernard GOMEL, Dominique MÉDA et Evelyne SERVERIN, « La prime d'activité, rattrapée par la logique du RSA », *Connaissance de l'emploi*, avril 2016.

³ A. FAVRAT (et alii), *op. cit.*

Enfin, d'après les calculs d'Henri Sterdyniak, la prime d'activité rapporte 275 euros à un individu seul rémunéré à 0,5 Smic et 449 euros à une famille mono-active rémunérée au Smic avec deux enfants. Pour reprendre ses propres mots, « la prime d'activité joue le rôle d'un complément familial pour les familles de salariés pauvres ».

Impact de la prime d'activité sur les familles de travailleurs pauvres

	Personne seule			Couple		Couple avec deux enfants	
	RSA	0,5 Smic	Smic	RSA	Smic	RSA	Smic
Salaire		572	1 144		1 144		1 144
RSA (hors forfait-logement)	461			661		817	
Prime d'activité		275	93		293		449
Allocations logement	309	250	57	369	163	486	355
Prestations familiales						129	129
Total	772	1 097	1 294	1 049	1 600	1 459	2 077
% du revenu médian (la pauvreté monétaire est à 60 %)	47	66	77	42	64	43	61
Contribution de la prime d'activité à l'amélioration du revenu (par rapport à l'inactivité)		85 %	18 %		53 %		73 %

Source : Henri Sterdyniak

On observe d'après le tableau ci-dessus que la prime d'activité participe significativement à l'amélioration des revenus des personnes seules lorsqu'elles passent de l'inactivité à des revenus s'élevant à 0,5 Smic, mais voit cette participation **drastiquement diminuer lorsqu'il s'agit de les faire passer de l'inactivité à des revenus équivalents à un Smic**. Dans les faits, l'incitation à l'emploi agirait davantage à l'égard d'un passage de l'inactivité à un temps partiel que d'un passage de l'inactivité à un temps plein.

Par ailleurs, le mode de calcul de la prime d'activité, intégrant dans la base-ressource les prestations familiales sans pour autant subir une diminution différentielle, permet aux familles de travailleurs pauvres de voir leur revenu substantiellement élevé.

c) Des effets essentiellement issus de l'élévation du recours

Votre rapporteur se réjouirait de l'annonce de ces impacts positifs sur le niveau de pauvreté des travailleurs à bas revenus, s'il ne craignait, comme la plupart des personnes qu'il a auditionnées, que **la prime d'activité ne soit qu'une réforme essentiellement paramétrique**. C'est en ce sens qu'il juge doublement trompeuse la communication gouvernementale : en plus de ne pas être un instrument de l'incitation au retour à l'emploi, la prime d'activité ne présenterait pas non plus d'élément véritablement nouveau par rapport aux précédents dispositifs de lutte contre la pauvreté.

Il faut d'abord rappeler que les minima sociaux, s'ils servent l'objectif de lutte contre la pauvreté, sont, **à partir d'un certain seuil de revenus, moins efficaces dans cette lutte que la redistribution opérée par le système socio-fiscal** (impôt progressif et exonération de charges sociales). La direction du Budget rappelle ainsi qu'alors que la redistribution socio-fiscale réduit le taux de pauvreté de 8,5 %, des dispositifs comme la PPE ou le RSA-activité n'ont jamais vu leur impact sur le taux de pauvreté dépasser 1 %. La principale raison de cette inefficacité réside dans le calcul des minima sociaux, qui ne prend pas suffisamment en compte les évolutions du Smic¹.

Or, la prime d'activité ayant pour une très large part repris les caractères du RSA-activité, **son effet sur la baisse du taux de pauvreté ne sera probablement pas des plus remarquables**.

Le seul levier dont le Gouvernement a entendu se saisir dans la redéfinition de cette prime n'est pas de nature qualitative (puisque la prime d'activité ne révolutionne pas le système des minima sociaux) mais de nature quantitative. Elle entend lutter contre la pauvreté non par une efficacité intrinsèque accrue mais **par l'accès à un public plus étendu et un recours plus élevé**. On l'a vu plus haut, cet objectif pourra être atteint grâce à **l'élargissement de la prime d'activité aux jeunes de 18 à 25 ans**.

¹ Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, *Les effets d'une crise économique de longue durée, 2013-2014* : « Le décrochage des minima sociaux par rapport au Smic et la faible évolution de leur pouvoir d'achat s'expliquent par leur mode de revalorisation. Celui-ci est propre à chaque dispositif mais suit globalement l'inflation. Ainsi, entre 1990 et 2012, le montant des minima sociaux évolue relativement peu, une fois corrigé de l'inflation ».

Impact du recours à la prime d'activité sur la pauvreté

Taux de recours	Impact sur la pauvreté		Ménages gagnants		Ménages perdants	
	Taux de pauvreté	Variation / recours de 33 %	Effectifs (en millions)	Gain mensuel moyen (en euros)	Effectifs (en millions)	Perte mensuelle moyenne (en euros)
33 %	14,2 %	-	1,0	62	4,2	- 34
50 %	14,0 %	- 1,9 %	1,7	83	3,9	- 34
66 %	13,7 %	- 3,4 %	2,2	85	3,6	- 33
100 %	13,3 %	- 6,4 %	3,4	89	2,9	- 33

Source : Cnaf

Le tableau ci-dessus montre bien qu'une élévation du recours à la prime d'activité diminue moins que proportionnellement le taux de pauvreté, la diminution maximale se chiffrant à 6,4 % pour le cas (très optimiste) d'un recours à 100 %. Dans l'hypothèse plus plausible d'un recours autour de 66 %, l'impact sur la pauvreté se traduira par une diminution de 3,4 % par rapport au taux de recours du RSA-activité, avec un néanmoins un maintien d'un plus grand nombre de ménages perdants.

d) L'ambiguïté de l'inclusion des jeunes

À propos de l'inclusion des jeunes dans le dispositif, votre rapporteur souhaiterait relever une nouvelle ambiguïté. Selon les termes de l'étude d'impact du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, l'éligibilité des jeunes à la prime d'activité **ne s'est pas décidée en raison de leur exposition particulière à la pauvreté, mais en raison du chômage élevé qui sévit dans cette tranche de la population**. L'ouverture aux jeunes participait donc clairement de l'objectif d'incitation financière à l'emploi, dont on a vu que la prime d'activité ne pouvait que très imparfaitement l'atteindre.

La cible des jeunes est celle où se lit le plus clairement la contradiction entre l'incitation à la reprise d'activité et la lutte contre la pauvreté. Contrairement à la lecture quelque peu paternaliste de la prime d'activité, votre rapporteur est persuadé que la solution au chômage des jeunes ne réside pas dans le versement d'un complément de revenu, qui rendrait le travail plus attractif, mais dans l'abaissement du niveau du Smic, qui permettrait une embauche plus massive de travailleurs jeunes non qualifiés. Or, en versant aux jeunes la prime d'activité (parfois cumulable avec la nouvelle garantie jeunes), on diminue certes leur pauvreté de façon importante, mais on diminue d'autant leur incitation à trouver un emploi, qui paraît moins rémunérateur.

2. L'incitation financière au retour à l'emploi n'aura pas d'effet

a) Les trappes à inactivité n'existent pas

L'incitation financière au retour à l'emploi repose sur la menace des « **trappes à inactivité** », qui sont les mécanismes selon lesquels un bénéficiaire de minima sociaux arbitrerait pour son maintien dans l'inactivité au vu des pertes monétaires qu'entraînerait pour lui la reprise d'un emploi.

Cette vue de l'esprit, relativement dogmatique, a certes permis de mieux connecter la lutte contre la pauvreté et la lutte contre le chômage, mais repose tout de même sur un postulat contestable. Tous les économistes auditionnés par votre rapporteur s'accordent pour dire que les « trappes à inactivité » sont des phénomènes extrêmement marginaux et que l'offre de travail des bénéficiaires de minima sociaux ne diminue pas en raison des désavantages financiers de la reprise d'activité.

Plutôt qu'une incitation financière versée selon une logique familialisée, votre rapporteur est convaincu que la réponse réside davantage dans un **accompagnement individuel**. À ce titre, la fédération nationale des associations pour la réinsertion sociale (Fnars) a fait part d'un chantier intéressant pourtant trop négligé : alors qu'il existe déjà plusieurs structures et dispositifs (insertion par l'activité économique et service public de l'emploi) qui visent les demandeurs d'emploi et les salariés en insertion, **il manque un acteur spécifique pour les travailleurs précaires qui travaillent dans des entreprises de droit commun**.

La prime d'activité prétend apporter à ces publics une incitation au maintien dans l'emploi de nature seulement financière, alors que tout laisse à penser que le soutien doit être de nature plus qualitative et davantage reposer sur un suivi personnalisé.

b) Dans un contexte de chômage massif, l'urgence des politiques actives de l'emploi

On a vu qu'en concentrant l'essentiel de ses effets sur les foyers avec un unique apporteur de ressources aux alentours du Smic (cf. tableau *supra*), la prime d'activité conduit mécaniquement à une baisse des incitations à la hausse de la quotité travaillée au-delà d'un temps plein rémunéré au Smic.

La DGT confirme ce constat, en indiquant que l'incitation financière est maximale (en atteignant le niveau maximal du bonus individuel de 67 euros) pour un célibataire sans enfant qui passerait d'un mi-temps à un temps plein rémunéré au Smic. Au-delà de ce seuil de rémunération, l'incitation financière est en diminution par rapport à ses niveaux d'avant l'instauration de la prime. Les chiffres de la DGT montrent par ailleurs que l'incitation financière diminue également dans tous les cas de bi-activité des couples quelle que soit la tranche de revenus.

Votre rapporteur tient à souligner une nouvelle fois que, pour être pleinement efficace, une incitation financière à l'emploi ne doit pas seulement prendre en compte les revenus de l'individu, mais la tranche de revenus où l'offre d'emplois émanant des entreprises est la plus importante et la plus dynamique. C'est ici que réside la principale **myopie** du dispositif, **qui se pointe uniquement du point de vue des demandeurs d'emploi, sans prendre en compte les caractères de l'offre**.

Or, il est illusoire de penser que, dans un contexte de chômage massif où les entreprises sont faiblement incitées à la création d'emplois, les incitations financières individuelles participent d'une solution à la diminution du chômage. L'incitation ne peut être efficace que si une offre d'emplois forte lui permet d'avoir des effets. Dans le cas contraire, le Gouvernement se doit de davantage faire porter ses efforts sur les **politiques actives de l'emploi en direction des entreprises**, dont quelques traits ont déjà été esquissés plus haut (baisse du niveau du Smic, exonérations de charges).

D. VERS UNE NÉCESSAIRE REFONDATION DU SYSTÈME DE PRESTATIONS SOCIALES

1. L'esprit des débats parlementaires autour de la discussion du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi

Au cours de la discussion du projet de loi relatif au dialogue social et à l'emploi, qui portait création de la prime d'activité, plusieurs de nos collègues ont souhaité redéfinir la logique de l'incitation financière à l'emploi, afin de la rendre plus compatible avec son objectif.

C'était notamment l'objet d'un amendement déposé par nos collègues du groupe écologiste¹, qui visait à **individualiser le versement de la prime d'activité**. La philosophie animant cet amendement pousse de façon plus générale à **l'individualisation des aides**, aux motifs précédemment évoqués par votre rapporteur que le versement familialisé des prestations entraîne la désincitation du conjoint au travail.

La discussion en séance de cet amendement a mis en exergue deux éléments fondamentaux :

- l'avis défavorable exprimé par le Gouvernement ne s'appuyait pas sur l'inopérabilité d'une telle proposition, mais sur son caractère jugé inéquitable². Cette position revenait à refuser de déconnecter la prime d'activité de la logique redistributive, au risque de neutraliser une partie de ses effets en matière de lutte contre le chômage ;
- les débats ont abouti à une forme de consensus entre les différentes tendances politiques sur la nécessaire marche vers l'individualisation des aides, dont la plupart des orateurs ont reconnu qu'elle ne pouvait dans l'immédiat s'effectuer à la faveur d'un amendement.

¹ Amendement n° 65.

² D'après le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social, « cette solution aurait pu être retenue, mais elle présentait l'inconvénient de faire des perdants. La familialisation d'une partie de cette prime permet au contraire de l'éviter ».

2. La nécessité d'individualiser le versement des revenus

Votre rapporteur estime qu'il est à présent temps de rouvrir le débat et de s'engager sans frilosité dans la voie de l'individualisation des aides. La plupart des auditions qu'il a menées ont en effet confirmé que la familialisation des prestations sociales présentait un caractère quelque peu archaïque, dans la mesure où elle découle d'une conception du foyer qui n'intègre pas ou peu la bi-activité du couple.

Cette individualisation des aides doit non seulement toucher en priorité les versements qui tendent à l'incitation financière au retour à l'emploi, mais à terme devra aussi concerner les prestations sociales qui servent l'objectif de lutte contre la pauvreté, au premier rang desquelles le revenu de solidarité active (RSA). **Tout versement de revenu, qu'il soit d'incitation ou de subsistance, doit à terme relever d'une logique individuelle.** Il s'agit d'abord de faire correspondre le système socialo-fiscal aux mutations que connaissent les mécanismes de recomposition des foyers. Il s'agit ensuite de lutter contre tout effet collatéral désincitatif et, par conséquent, contreproductif.

Votre rapporteur reste cependant attaché au **principe fondamental de la subsidiarité de la solidarité nationale par rapport à la solidarité familiale.** C'est pourquoi il préconise que soient maintenus et renforcés les deux instruments principaux de redistribution et de lutte contre la pauvreté qui reposent sur une logique familialisée : **le quotient familial et le versement des allocations logement.** La politique du logement et la politique familiale ayant des parentés avec la politique de lutte contre la pauvreté sans épouser tout à fait ses contours, il semble cohérent de conserver leur vocation à considérer le foyer et non l'individu comme la cible prioritaire de leur action.

3. La réflexion sur le revenu universel

La mission d'information, présidée et rapportée par nos collègues Jean-Marie Vanlerenberghe et Daniel Percheron, sur **l'intérêt et les formes possibles de mise en place d'un revenu de base en France** a posé les termes de la définition du revenu de base :

- un **revenu versé inconditionnellement**, sans aucune exigence de ressource, d'âge ou d'aptitude,
- un **revenu universel et individuel**, qui ne tiendrait pas compte de la situation familiale.

Les réflexions menées en Europe et dans le monde sur l'opportunité du revenu de base s'appuient sur les liens entre l'attribution d'un revenu universel et la progressivité de l'impôt, qui intégrerait ce revenu dans l'assiette fiscale.

Votre rapporteur trouve ces travaux d'un très grand intérêt, surtout pour le regard renouvelé qu'ils portent sur les modalités d'attribution des minima sociaux. En effet, la déconnection de l'attribution des minima de la situation familiale s'inscrit pleinement dans la démarche que votre rapporteur appelle de ses vœux. Par ailleurs, le rapport rendu en 2016 sur la réforme des minima sociaux¹ pointait judicieusement les difficultés liées à la pluralité des prestations et des conditions d'éligibilité en fonction de la situation particulière des bénéficiaires (pauvreté, vieillesse et handicap).

De façon générale, il est fondamental que le Gouvernement fasse évoluer le système d'organisation de l'aide sociale en France.

*
* *

Suivant la proposition de son rapporteur, et compte tenu des réserves émises sur la fiabilité de certains crédits demandés, 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 2017.

¹ *Christophe SIRUGUE, « Repenser les minima sociaux, vers une couverture socle commune », avril 2016.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 23 novembre 2016, 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 2017 (mission Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller concernant la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Les crédits de la mission budgétaire « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent dans le projet de loi de finances pour 2017 à près de 18 milliards d'euros. Cette mission comprend quatre programmes.

Le programme 157 « Handicap et dépendance » concentre près de 11 milliards d'euros et finance essentiellement l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Vient ensuite le programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » qui s'élève à plus de 5,7 milliards d'euros et qui a, cette année, subi une modification importante entraînée par l'instauration de la prime d'activité. Je reviendrai en détail sur les contours et les objectifs de ce nouveau dispositif qui fait l'objet d'une analyse plus poussée dans mon rapport. Le programme 124 rassemble, pour un peu plus de 1,5 milliard d'euros, divers crédits de support qui viennent en soutien de politiques sanitaires et sociales. Enfin, le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », s'il ne représente qu'un peu moins de 30 millions d'euros, n'est pas celui dont l'action est la moins importante car il valorise autant les initiatives menées dans le monde professionnel pour une plus grande égalité des sexes, que les mesures de prévention et de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains.

Ainsi, 92 % des crédits de la mission sont consacrés à deux programmes visant, pour l'un, nos concitoyens frappés de handicap et, pour l'autre, nos concitoyens menacés d'exclusion sociale.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, la mission « Solidarité » enregistre une baisse d'environ 500 millions d'euros de ses crédits. Une baisse cependant essentiellement faciale dans la mesure où elle découle de transferts importants de dépenses de l'État au budget de l'assurance maladie. Les deux principaux transferts en question sont la gestion des établissements et services d'aide par le travail (Esat) pour plus de 1,5 milliards d'euros et la dotation nationale aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), pour environ 60 millions d'euros.

Cette dernière mesure n'est pas des plus lisibles et a légitimement provoqué l'inquiétude de plusieurs acteurs de terrain, surpris de voir une dotation jusqu'ici clairement identifiée au sein de la mission budgétaire, transférée sans garantie de maintien à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Malgré cela, ce transfert a tout de même le mérite de donner plus de cohérence au financement de la politique du handicap, désormais intégralement assuré par l'assurance maladie.

Ainsi, en tenant compte de ces transferts, la baisse faciale de 500 millions d'euros se traduit en fait par une hausse de 1 milliard d'euros pour 2017 par rapport à 2016. Sur ces 2 milliards, 300 millions viennent en appui de la nouvelle prime d'activité dont le succès dépasse les pronostics initiaux et 700 millions d'euros renforcent la dotation de l'AAH.

Les crédits de la mission pour 2017, en affichant une progression aussi importante, révèlent ainsi des besoins particulièrement croissants de nos concitoyens les plus en difficulté.

Le dépôt, mercredi dernier, du projet de loi de finances rectificative pour 2016 conforte mon jugement sur ce point. La mission « Solidarité » arrive cette année en troisième position des missions pour lesquelles l'État demande des ouvertures de crédits supplémentaires.

Ces crédits demandés s'élèvent à près de 800 millions d'euros dont 430 millions abonderont le programme « Handicap » - autrement dit l'AAH - et 370 millions, le programme « Inclusion sociale » - autrement dit la prime d'activité. Si l'on retranche ces 800 millions d'euros de la hausse observée de 2 milliards sur l'étendue de l'exercice, on conclut à une hausse nette, pour 2017, de 1,2 milliard d'euros des crédits de la mission.

Ces deux prestations ont donc connu, durant l'exercice 2016, un recours particulièrement dynamique qui a contraint le Gouvernement à fortement réajuster à la hausse le montant des crédits qui leur sont alloués.

Le cas de l'AAH est le plus manifeste. Le chiffre de la budgétisation pour 2017 (9 milliards d'euros) est à peine plus élevé que celui de l'exécution 2016 (8,9 milliards d'euros) et semble ne pas prendre suffisamment en compte les mesures prises par le Gouvernement pour faciliter et élargir l'accès à cette prestation.

Je pense notamment à la possibilité pour les bénéficiaires de l'AAH 1 d'augmenter de 10 ans leur durée d'éligibilité à l'aide, mais surtout à la possibilité qu'ont les salariés de cumuler l'AAH et leur revenu d'activité, nécessairement plus coûteuse du fait de la revalorisation du Smic. Pour bénéfiques qu'elles aient été auprès des publics concernés, force est de constater que ces mesures sont aujourd'hui particulièrement coûteuses et contraignent le Gouvernement à flécher, sur le programme 157, l'essentiel de l'effort budgétaire supplémentaire demandé. On peut à ce stade remarquer qu'au prix d'une meilleure anticipation de l'impact de ces mesures, le Gouvernement aurait pu s'épargner une telle augmentation des crédits de ce programme, qui ne manque pas d'étonner dans une période budgétaire tendue.

Le cas de la prime d'activité est différent. Initialement budgétée à un peu plus de 5 milliards d'euros, avec une hypothèse d'un taux de recours à 50 %, elle s'est trouvée en quelque sorte victime de son succès et a nécessité que le Gouvernement nous demande en urgence un financement supplémentaire de 370 millions d'euros. C'est certes indispensable. Mais, contrairement à l'AAH, cela rapproche le niveau de l'exécution 2016 du niveau de budgétisation pour 2017. Et contrairement à l'AAH, qui est une prestation ancienne dont le recours peut être aisément projeté, la prime d'activité est un dispositif tout neuf dont le succès n'avait été prévu par personne et qu'on peine encore à estimer.

À la fin 2016, 5,4 milliards d'euros y auront donc été consacrés, alors qu'on en prévoit « seulement » 5,7 milliards pour 2017. J'exprimerai à cet égard une inquiétude. Je ne peux que constater un décalage préoccupant entre les facilités offertes par le Gouvernement pour l'accès à cette prime - ouverte dès l'âge de 18 ans, accessible en quelques minutes grâce à une dématérialisation totale, dépouillée de tous les effets stigmatisants qu'avait le RSA activité, cumulable depuis la loi Travail avec l'AAH - et l'apparente modestie des moyens qui lui sont consacrés dans le PLF pour 2017. Tous les acteurs que j'ai pu rencontrer durant mes auditions préconisaient une rallonge nécessaire, en fin d'année 2016, d'au moins un milliard d'euros pour faire face au recours croissant de la prime. Le Gouvernement estime qu'un tiers seulement de cette somme suffira. J'émet, pour ma part, de très sérieux doutes sur la capacité des crédits 2017 à absorber les demandes de tous les éligibles.

La prime d'activité constitue une indéniable avancée en comparaison des dispositifs auxquels elle se substitue. Pour réjouissante que cette nouvelle soit, elle doit être financièrement assumée et intégrée dans le dernier budget du quinquennat pour des montants conformes à la réalité. En effet, le sérieux budgétaire, qui aurait normalement exigé que soit davantage respecté l'impératif de maîtrise des dépenses, se doit néanmoins d'anticiper les besoins futurs avec fidélité.

De façon générale, j'observe que l'inflation importante subie par les crédits de la mission « Solidarité » est essentiellement due à l'ouverture de nouveaux dispositifs dont tout porte à penser, en cette période électorale, qu'elle n'a été ni suffisamment anticipée, ni correctement contrôlée.

Je terminerai par un motif de satisfaction, que je ne pouvais passer sous silence : les crédits du programme « Égalité entre les hommes et les femmes » connaissent une augmentation de 8 %, pour atteindre quasiment les 30 millions d'euros.

Après ce tour d'horizon très général des crédits de la mission, je souhaiterais, avant de conclure, évoquer plus précisément le dispositif de la prime d'activité, sur lequel j'ai cette année porté mon attention.

J'ai eu l'occasion de mener une série d'auditions variées, auxquelles certains d'entre vous ont participé et de rencontrer des économistes, des responsables administratifs et des acteurs associatifs. Leur regard sur la prime d'activité confirme, pour une large part, l'accueil favorable qui est fait à cette nouvelle prestation mais nombreux sont ceux à m'avoir averti que cette approbation risquait de reposer partiellement sur un malentendu. Les réjouissances qui entourent la création de la prime d'activité pourraient davantage être liées à la communication gouvernementale réussie qui l'a entourée, plutôt qu'à de véritables vertus intrinsèques qui inciteraient à la reprise d'un emploi.

Je viens d'évoquer le succès rencontré par cette prestation qui se substitue au RSA activité et à la prime pour l'emploi (PPE), succès dont il y a tout lieu de se réjouir, même si on peut en déplorer l'impréparation.

Alors que le RSA activité n'était demandé que par 30 % des personnes qui y étaient éligibles, les dernières estimations de la direction du Budget donnent un recours anticipé de la prime d'activité à environ 65 %.

Par ailleurs, la prime d'activité constitue pour les travailleurs pauvres, à n'en point douter, un outil efficace de lutte contre la pauvreté. Davantage ciblée que la PPE, elle permet d'élever pour un montant moyen mensuel de 160 euros les revenus compris entre 0,3 et 0,8 Smic.

Construite sur la même logique que les prestations de solidarité, elle est un dispositif dont la composante principale est familialisée, ce qui signifie que les montants versés sont en proportion plus importants pour les personnes seules que pour les personnes vivant en couple. Elle tente néanmoins d'éviter l'écueil de la désincitation au travail du conjoint en introduisant une dimension individualisée de la prestation : le bonus individuel mensuel pouvant aller jusqu'à 70 euros par mois.

La prime d'activité présente donc une innovation intéressante apportée à la lutte contre la pauvreté, qui s'inspire en partie de la réflexion récente menée sur la rationalisation des minima sociaux et qui doit être croisée avec les conclusions de la mission d'information sénatoriale sur le revenu de base, présidée par M. Vanlerenberghe et rapportée par M. Percheron.

Mon opinion est que la prime d'activité n'est cependant pas allée suffisamment loin dans la réforme et qu'un immense chantier s'ouvre encore devant nous en la matière. Je suis d'avis, pour ma part, qu'en matière de solidarité, si l'on veut aller au-delà de la simple logique compassionnelle, et véritablement donner aux personnes en situation de précarité les moyens de s'en sortir, il nous faut dépasser la familialisation des prestations sociales et aller vers plus d'individualisation. Pour être plus clair : rationaliser les aides, mieux cibler les éligibles, individualiser le versement.

Il va de soi qu'une telle opinion entraînerait une redéfinition profonde des minima sociaux dans leur globalité et concernerait, au premier rang d'entre eux, le revenu de solidarité active.

Je ne désire pas rallumer un débat qui ne rentre pas stricto sensu dans les contours de la mission dont j'assure le rapport, mais je regrette que les négociations menées entre l'ADF et le Gouvernement n'aient pas abouti à un accord qui aurait pu aider au soulagement des finances départementales dont on sait qu'elles sont accablées par le fardeau du RSA. Au moins peut-on espérer, dans les années à venir, qu'une prestation redéfinie, mieux ciblée et individualisée, pèsera moins sur les budgets de ceux qui sont chargés de son versement.

Pour conclure sur la prime d'activité, j'émettrai un dernier bémol qui porte moins sur les modalités de sa construction que sur la communication gouvernementale qui l'a accompagnée. Cette prime se revendique de la grande et extensible famille des dispositifs visant l'incitation financière au retour à l'emploi. Mes chers collègues, je veux l'affirmer devant vous, toutes les études et toutes les auditions que j'ai menées ont pu me le confirmer : l'incitation financière au retour à l'emploi ne s'est jusqu'ici traduite que par des échecs.

Autant il me paraît souhaitable de permettre aux travailleurs pauvres de cumuler leur revenu d'activité avec différentes aides, autant il est fallacieux de faire croire à la population que ce cumul contribuera à la résorption du chômage. Le seul outil véritablement efficace en la matière est simple : la création d'emplois et le soutien à ceux qui sont à leur origine. Sans emplois proposés, vous aurez beau inciter les bénéficiaires de minima sociaux, il leur sera bien impossible de se réinsérer sur le marché du travail. C'est donc prendre le problème dans le mauvais sens que de penser que la prime d'activité servira la diminution du nombre des demandeurs d'emplois.

Sur ces considérations, et malgré les réserves que l'on peut légitimement formuler sur l'augmentation notable des crédits de la mission, je recommande, en cohérence avec l'avis émis par la commission des finances, que notre commission donne un avis favorable à l'adoption de ces crédits.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *Je souhaite exprimer quelques inquiétudes quant aux crédits du programme 137, et plus particulièrement à l'action relative à la lutte contre le système prostitutionnel. En effet, j'observe que le fonds pour la prévention de la prostitution, prévu par la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, est supprimé par l'article 17 du projet de loi de finances. Malgré le dynamisme des crédits consacrés au programme, cette suppression est préoccupante dans la mesure où ce fonds dédié devait servir à pérenniser la concentration de ressources fléchées vers la lutte contre la prostitution et l'aide apportée aux anciennes personnes prostituées. Parmi ces ressources, figurait notamment le produit des amendes acquittées par les clients, que je ne retrouve pas, non plus, dans le texte du PLF.*

Ensuite, je tiens à faire remarquer que, même si le produit des subventions aux associations d'aide aux personnes prostituées augmente, il reste polarisé sur les trois mêmes associations de grande envergure. Ne pourrait-on envisager d'en faire également profiter celles de taille plus modeste ?

Mme Catherine Procaccia. – Je rejoins totalement les propos de notre rapporteur relatifs à la prime d'activité. En tant que rapporteure de la loi relative au dialogue social qui portait création de cette prime, j'avais déjà émis quelques doutes quant au faible taux de recours anticipé et aux risques de sous-budgétisation pour les exercices à venir.

Je suis également du même avis que le rapporteur concernant l'échec de l'incitation financière en matière de retour à l'emploi. Il nous faut apporter l'aide nécessaire aux personnes qui le requièrent mais bien garder à l'esprit que des budgets trop importants concentrés sur l'objectif de reprise d'activité seraient dépensés en pure perte.

M. René-Paul Savary. – Je remercie, à mon tour, notre rapporteur pour avis de ce travail qui nous éclaire bien sur la place des minima sociaux et la nécessaire redéfinition de leur rôle. Il y a une véritable urgence à repenser notre modèle de protection sociale et à bien déconnecter les actions de lutte contre la pauvreté des actions de réinsertion dans l'emploi.

Il nous faut également bien prendre conscience que la plupart des minima sociaux sont versés à crédit par les départements. La recentralisation du versement du RSA, un temps envisagée par le Gouvernement, a été proposée aux départements dans des conditions inacceptables qui revenaient à pénaliser à vie des départements qui avaient engagé des dépenses sociales particulièrement lourdes. Belle façon de récompenser leur engagement ! Concernant la prime d'activité, son succès s'explique aussi par le mécanisme de l'instruction déclarative dématérialisée. J'y vois un signe de la bonne disposition de nos concitoyens à l'égard de la société numérique.

Enfin, je souhaite faire part de mes inquiétudes quant au financement des MDPH : le PLF pour 2017 prévoit que soit réduite la part nationale de leur financement et il est fort à craindre que la compensation de cette perte se fasse une nouvelle fois au détriment des départements.

M. Dominique Watrin. – Nous voulons d'abord souligner les baisses des crédits du programme 124, qui concentre les dépenses de personnels, qui mettent en œuvre les politiques sanitaires et sociales.

Le rapporteur a raison de soulever le débat sur la redéfinition des minima sociaux mais évoque des pistes qui ne manquent pas de nous inquiéter. Pour moi, le véritable problème est celui de l'accessibilité et du non-recours qui, malgré le succès de la prime d'activité, reste élevé. Nous sommes très vigilants quant à la tendance actuelle, visible dans plusieurs pays européens, qui voit diminuer le niveau et le nombre des bénéficiaires de minima sociaux. Les effets de ces choix ne manqueront pas d'être catastrophiques.

Dans le champ de la politique du handicap, le ministère des affaires sociales et de la santé évoque des « résultats encourageants » dans la mise en œuvre de l'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées. Nous aimerions avoir confirmation de ce constat, avec également le chiffre des dérogations qui ont été accordées.

Il me paraîtrait judicieux que notre commission se charge de dresser un bilan d'étape de l'ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

Mme Annie David. – *Je voudrais remercier notre rapporteur de la qualité de ses travaux mais aussi pour avoir auditionné l'association du Forum RSA, sise dans mon département de l'Isère. J'aurais à cet égard souhaité savoir, parmi les propositions qu'ils vous ont faites concernant les modalités de versement du RSA, lesquelles susciteraient votre adhésion. J'ai bien conscience que le Sénat ayant décidé de ne pas examiner le budget de l'État cette année, nous aurons du mal à porter leurs revendications, mais il est toujours bon d'anticiper pour l'avenir.*

Mme Aline Archimbaud. – *Le travail du rapporteur s'est montré précis et argumenté bien que je ne vous rejoigne pas sur tous les sujets. Je me réjouis particulièrement des innovations qui ont accompagné le versement de l'AAH, désormais plus facilement accessible et cumulable avec des revenus d'activité.*

Sur la prime d'activité, c'est vrai que le dispositif est surtout efficace dans la lutte contre la pauvreté. Comment pourrait-on désormais la rendre vraiment efficace en matière de reprise de l'emploi ? Il y aurait, selon moi, plusieurs réformes complémentaires, plus structurelles, à mettre en œuvre. Parmi elles, la baisse de la durée du travail - même si je vois bien que la mesure n'est pas très à la mode - et le soutien résolu à certaines filières industrielles spécialisées dans la préservation de l'environnement. C'est là que se trouvent les véritables viviers d'emplois.

Enfin, permettez-moi de terminer par un regret, celui de ne pas trouver évoquée dans votre rapport la question de l'économie sociale et solidaire. Je vous rappelle que cette nouvelle branche de l'économie se propose de repenser l'inclusion des personnes en risque de marginalisation en créant des réseaux collectifs, ce qui change du versement de prestations individuelles. La dimension collective de ces réseaux est une véritable clef pour l'intégration dans les territoires.

M. Michel Vergoz. – *Je souhaite demander au rapporteur une clarification de son sentiment à l'égard de la prime d'activité. Vous semblez vous satisfaire du succès qu'elle rencontre tout en déplorant la dérive budgétaire qui en découlerait. De même, vous évoquez la part prépondérante qu'aurait prise la communication gouvernementale dans l'approbation générale qui a accompagné la prime d'activité. Est-ce vraiment le cas ? La mesure aurait-elle été prise avec une telle légèreté ? Dans ma région, la prime d'activité a pourtant contribué au soulagement de milliers de familles.*

M. Gérard Roche. – *Pour commencer, il me tient à cœur de rappeler que le véritable « cancer de notre société » n'est pas le système de protection sociale, comme certains responsables politiques le prétendent, mais bien le chômage contre lequel ce système contribue à lutter.*

Concernant le transfert du financement des Esat à la CNSA, on peut comprendre la logique. Mais j'émettrai une inquiétude quant aux ressources de la CNSA qui dispose, pour ce financement, de l'Ondam médico-social, augmenté de quelques ressources propres. Or, cet Ondam médico-social est déjà lourdement sollicité pour le financement du forfait-soins des Ehpad. Les plans d'aide à l'investissement relevant également de la responsabilité de la CNSA ne sont que très modestement abondés. Ajoutons à cela le remboursement de l'Apa et l'équation budgétaire devient intenable pour la CNSA. Comment pourra-t-elle assurer le bon financement des Esat qui lui sont transférés, sans menacer ses autres missions ?

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Monsieur Godefroy, vous avez tout à fait raison. Le fonds dédié à la lutte contre la prostitution a dû être supprimé mais le Gouvernement nous a garanti que le produit des amendes était bien identifié comme une ressource pérenne du financement de l'aide à la réinsertion sociale des personnes prostituées. J'appuie votre volonté d'avoir un bilan plus clair de la loi du 13 avril 2016.

Monsieur Savary, vous connaissez fort bien ces sujets en tant que rapporteur pour le secteur médico-social. Nous partageons vos inquiétudes notamment sur la compensation de la dotation nationale des MDPH, antérieurement financée par l'État. Il faut savoir que le ministère de l'éducation nationale a récemment décidé d'une revalorisation du traitement de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux mis à disposition des MDPH. Voilà qui risque de diminuer la motivation de leurs personnels et sans compensation adéquate par les pouvoirs publics, on doit s'attendre à un risque élevé de sous-effectifs. Dans les grandes mesures prises par le ministère des affaires sociales et de la santé relatives aux MDPH, il semble que ce problème particulier ne soit pas évoqué, ce qui est d'autant plus surprenant que l'on attend d'elles une redéfinition de leurs missions et une rationalisation de leur travail.

Concernant le numérique, je serai un peu plus modéré que vous. Heureusement, il existe, en zone rurale, un accompagnement physique mis en place par les caisses d'allocations familiales pour les personnes les plus âgées et les plus éloignées des équipements informatiques.

Monsieur Watrin, les baisses de crédits relatives aux personnels sont tout de même assez modérées sur un programme de 1,5 milliard d'euros. Concernant les accessibilités des bâtiments, je partage votre avis sur la nécessité d'un bilan. Notre collègue Claire-Lise Campion a été chargée d'une mission d'évaluation dont les conclusions seraient éclairantes. On peut, je pense, parler d'un succès et d'une accélération des mises en accessibilité, beaucoup plus nombreuses sur l'année qui vient de s'écouler que sur les dix dernières années.

Madame David, la plupart des sollicitations recueillies auprès des représentants de bénéficiaires du RSA n'auraient malheureusement pas résisté aux prescriptions de l'article 40 de la Constitution. C'est davantage vers le Gouvernement qu'ils devraient porter leurs revendications que je partage au moins sur un aspect : étant favorable à l'individualisation des allocations, je suis pour que la situation familiale, et notamment maritale, n'influe pas sur le versement individuel du RSA.

Monsieur Vergoz, ma position générale est claire. Sur les deux objectifs de la prime d'activité - combattre la pauvreté et faciliter le retour à l'emploi - je considère que seul le premier est atteint. On ne peut que constater un échec du retour à l'emploi, à cause de l'atonie de l'offre d'emplois.

Madame Archimbaud, l'économie sociale et solidaire a fait l'objet d'un transfert à la mission « Économie » et relève plus particulièrement du programme 134 « Développement des entreprises et du tourisme ». Je partage tout à fait vos vues sur l'opportunité de cette nouvelle conception de l'inclusion mais nous butons toujours sur la question de l'échelon responsable de l'insertion. Devons-nous concentrer la responsabilité sur l'État ou sur les départements ? Dans la continuité de vos propos, il pourrait aussi être intéressant de conduire un bilan de la loi d'expérimentation territoriale visant à faire disparaître le chômage de longue durée, qui promet de mieux satisfaire les deux aspects de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi.

Monsieur Roche, vous avez tout à fait raison d'alerter sur les ressources de la CNSA et leur capacité à absorber les dépenses supposées par leurs missions. Concernant les Esat, je voudrais vous rassurer : les crédits qui figuraient initialement au budget de l'État ont été rigoureusement transférés à l'Ondam médico-social, ce qui explique d'ailleurs l'essentiel de sa hausse, essentiellement faciale. Cependant, d'après les estimations menées par notre collègue René-Paul Savary, les réserves de la CNSA devraient être épuisées d'ici deux ans, ce qui limitera considérablement les initiatives que les gouvernements à venir pourront prendre dans le champ de la perte d'autonomie.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Économistes**

Henri Sterdyniak, Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Anne Eydoux, Centre d'études sur l'emploi et le travail (CEET)

Olivier Bargain, Institut d'économie publique (IEP) et Aix-Marseille School of Economics

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Jean-Philippe Viquant, directeur général

Angèle Archimbaud, bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire

Pauline Berne, bureau des minima-sociaux

Dominique Renard, adjointe à la sous-directrice de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées

Alexandre Picard, adjoint à la cheffe de bureau « budgets et performance »

- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**

Frédéric Marinacce, directeur général délégué chargé des politiques familiale et sociale

Patricia Chantin, responsable des relations avec le Parlement

- **Association Composite – Journal Les Antennes – Forum RSA**

Bruno Gerfand, **Christelle Rousselle** et **Anne Benoit-Janin**

- **Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (Fnars)**

Florent Gueguen, directeur général

Alexis Goursolas, chargé de mission (emploi - formation - IAE) - Service « stratégie et analyse des politiques publiques »

- **Association des directeurs de maisons départementales de personnes handicapées (ADMDPH)**
 - Annie Coletta**, présidente de l'ADMDPH des directeurs et directrice de la MDPH du Calvados
 - Thierry Juillet**, directeur de la MDPH de Saône-et-Loire
- **Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées et fragiles (Fegapei)**
 - Muriel Vidalenc**, directrice générale
 - Dominique Lallemand**, responsable des relations institutionnelles
- **Direction du budget (DB)**
 - Jean-François Juéry**, sous-directeur de la 6ème sous-direction (finances sociales)
 - Rayan Nezzar**, adjoint au chef de bureau des minima sociaux
- **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)**
 - Frank Von Lennep**, directeur
 - Pierre-Yves Cabannes**, chef du bureau de la lutte contre l'exclusion
 - Mathias André**, chargé d'études sur le simulateur *Ines*
 - Fanny Mikol**, chargée de mission
- **Direction générale du Trésor (DGT)**
 - Arnaud Buissié**, chef du service des politiques publiques, sous-direction des finances publiques
- **Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes)**
 - Michèle Lelièvre**, secrétaire générale