

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires sociales

- Audition, commune avec la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur la communication de la Cour des comptes sur les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi :
- de Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes 2
- de la direction de la sécurité sociale et de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (ministère du travail, de l'emploi et de la santé) et de la direction générale de la cohésion sociale (ministère des solidarités et de la cohésion sociale)..... 13
- Présences en réunion..... 20

Mercredi

11 janvier 2012

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 23

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence de
M. Pierre Méhaignerie,
Président**

et de

**M. Jérôme Cahuzac,
Président de la Commission
des finances, de l'économie
générale et du contrôle
budgétaire**

puis de

**M. Charles de Courson,
Vice-président de la
Commission des finances, de
l'économie générale et du
contrôle budgétaire**



COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 11 janvier 2012

La séance est ouverte à neuf heures trente.

*(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la Commission, et de
M. Jérôme Cahuzac, président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire)*

La Commission des affaires sociales entend, en audition commune avec la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, sur les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi.

M. le président Jérôme Cahuzac. Mes chers collègues, nous accueillons ce matin, conjointement avec la Commission des affaires sociales dont je salue le président, Pierre Méhaignerie, Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour relatif aux revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi. Mme Froment-Meurice est accompagnée de Mme Françoise Bouygard et de M. Michel Davy de Virville, respectivement rapporteure et contre-rapporteur du rapport qui nous réunit, et bons connaisseurs de ces dossiers.

Cette audition et ce rapport s'inscrivent dans un échange entre la Cour et nos deux commissions, lesquelles avaient d'abord demandé, en décembre 2009, un rapport sur l'évolution depuis 2005 de la charge de financement de l'allocation aux adultes handicapés – l'AAH.

La Cour, lors de la présentation de ce premier rapport, avait fait valoir que l'étendue du sujet l'avait conduite à centrer l'analyse sur les aspects proprement nationaux. D'un commun accord avec les deux députés qui suivent le dossier, MM. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial de la Commission des finances, et Paul Jeanneteau, pour la Commission des affaires sociales, il a été convenu qu'une deuxième demande serait donc présentée pour approfondir les problématiques liées à la mise en œuvre locale du dispositif.

Après concertation, il est apparu que la question centrale était celle de « la porosité » entre l'AAH et les dispositifs voisins d'allocations. C'est pourquoi, le 1^{er} décembre 2010, la demande d'enquête qu'avec Pierre Méhaignerie, nous avons adressée à la Cour des comptes portait sur « *les transferts possibles de bénéficiaires entre l'allocation aux adultes handicapés et les autres prestations sociales* ».

À l'issue du deuxième volet de ses travaux, la Cour des comptes nous a communiqué, le 17 novembre dernier, le rapport dont une copie est à votre disposition, mes chers collègues. Vous constaterez que la Cour a été conduite à faire évoluer le cadrage du sujet, puisque le rapport s'intitule *Les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi*. Mais, je suppose, madame la présidente, que votre présentation du rapport de la Cour sera l'occasion de revenir sur les raisons de cette évolution de l'intitulé, qui sont en effet liées à la démarche retenue et aux constatations de la Cour des comptes.

Je rappelle qu'à l'issue de notre échange avec vous, nous entendrons les représentants d'administrations particulièrement concernées par les recommandations de la Cour.

M. le président Pierre Méhaignerie. La Commission des affaires sociales s'interroge sur les énormes différences qui existent entre les départements et les régions en matière de prestations sociales et de dépenses de santé. Corrigées de l'effet vieillissement, ces dernières peuvent ainsi varier de 30 % d'une région à l'autre. Il est donc de notre devoir de dire pourquoi les prestations sont si différentes selon les régions. Mais vous allez certainement nous éclairer sur ce point, madame la présidente, et je vous en remercie d'avance.

Mme Anne Froment-Meurice, présidente de la cinquième chambre de la Cour des comptes. Nous avons expliqué la détermination du champ de l'enquête dans l'avertissement qui se trouve au début de notre rapport. Nous sommes toutefois restés proches de l'objectif de la lettre de saisine que vous nous avez adressée, messieurs les présidents, et qui nous conviait à analyser les transferts possibles de bénéficiaires entre l'allocation aux adultes handicapés et les autres prestations sociales.

Je comprends que cela vous préoccupe, monsieur Méhaignerie, mais à l'époque où vous nous avez saisis, nous ne pouvions étudier les disparités entre départements dans l'attribution de l'AAH car le code des juridictions financières interdisait à la Cour des comptes de contrôler les départements qui relèvent de la compétence directe des chambres régionales et territoriales des comptes – CRTC. La réforme du 13 décembre 2011 permet désormais à la Cour des comptes de procéder aux enquêtes qui lui sont demandées par vos deux commissions sur la gestion non seulement des services et organismes soumis à son contrôle, mais aussi de ceux soumis au contrôle des CRTC. Si vous le souhaitez toujours, nous pourrions donc mener une enquête pleine et entière sur le sujet.

Ce rapport, réalisé à la demande de vos deux commissions, fait suite au travail sur l'AAH que nous avons remis à l'Assemblée nationale en 2010. Ce travail montrait que la forte augmentation de la dépense était due à l'augmentation dynamique du nombre des allocataires et à la hausse du plafond de l'AAH. Il en résultait aussi que l'accroissement du nombre d'allocataires connaissait une inflexion à la hausse à partir de 42-43 ans et que la reconnaissance d'un handicap devenait de plus en plus fréquente avec l'âge.

Il apparaissait dès lors intéressant de regarder si cette hausse des entrées se retrouvait dans d'autres dispositifs de revenus de remplacement et d'examiner ce qui pouvait l'expliquer. Tel est l'objet du présent rapport qui est consacré plus largement aux revenus de remplacement versés aux seniors qui ne tirent pas un revenu suffisant de leur activité, soit parce qu'ils ne travaillent pas, soit parce qu'ils travaillent peu. Je vous en présenterai les conclusions en cinq points : les caractéristiques de ces revenus de remplacement et de leurs sources de financement ; les facteurs pouvant influencer sur le nombre de bénéficiaires ; les interactions pouvant exister entre ces différents revenus de remplacement ; les leviers d'action pour limiter le retrait des seniors du marché du travail ; les préconisations de la Cour.

Les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi sont nombreux. La Cour en a dressé un panorama complet qui renvoie à quatre types de situations : les allocations accordées en raison de la seule perte de l'emploi – il s'agit des allocations chômage au titre de l'assurance et de la solidarité ; les revenus de remplacement accordés en raison d'une impossibilité à être maintenu en emploi pour des raisons économiques et de décalage entre les caractéristiques des emplois et les qualifications de la personne – régimes de préretraites ; les revenus de remplacement accordés en raison de l'incapacité de la personne à travailler pour des raisons de santé – AAH, pensions et allocation supplémentaire d'invalidité, bénéfice d'une pension ou d'une rente dans les cas d'accidents du travail ou de

maladies professionnelles ; revenus de subsistance lorsque la personne sans emploi appartient à un ménage dont les ressources sont très faibles – dispositifs de revenu minimum d'existence, principalement le revenu de solidarité active (RSA) dans ses différents volets.

Au total, et malgré les difficultés d'un chiffrage de ces revenus quel que soit le fait générateur et surtout à partir de sources différentes et non coordonnées, on peut estimer à 2 millions le nombre de personnes concernées par ces revenus de remplacement en 2010. Ce nombre est à rapprocher du nombre total des 50-64 ans, soit un peu plus de 12 millions de personnes, et du nombre de ceux qui, au sein de cette classe d'âge, ne travaillent pas, soit un peu plus de 5,5 millions, dont 2,6 millions sont à la retraite.

La Cour a évalué la dépense globale à environ 20 milliards d'euros, financés par cinq sources différentes :

– le budget de l'État qui prend en charge les allocations chômage au titre de la solidarité, l'allocation aux adultes handicapés, l'allocation supplémentaire d'invalidité, les préretraites publiques et le volet activité du RSA ;

– l'UNEDIC, ou les fonds gérés par les partenaires sociaux, qui finance les allocations chômage au titre de l'assurance ;

– la sécurité sociale dans ses branches « assurance maladie » pour l'assurance invalidité des ressortissants du régime général et « maladies professionnelles et accidents du travail » pour les rentes servies aux victimes ;

– les entreprises, qui participent avec l'État au financement des préretraites publiques et qui financent les préretraites « maison » ;

– les conseils généraux, qui financent le « RSA socle ».

Quels sont les éléments qui influent sur le nombre total de bénéficiaires de revenus de remplacement ? La Cour en a identifié plus particulièrement quatre qui peuvent jouer dans des sens contraires.

Le dynamisme démographique des classes d'âge concernées, les 50-64 ans, est un facteur explicatif majeur, le nombre des 50-64 ans étant passé de 8,8 millions en 1990 à un peu plus de 12 millions en 2010.

Mais plus nombreux, les seniors sont aussi ceux qui sont le plus susceptibles de connaître des problèmes de santé les éloignant de l'emploi – c'est le deuxième facteur explicatif : la prévalence des problèmes de santé qui peuvent se traduire par un recours à l'AAH ou à l'invalidité augmente avec l'âge.

Certaines réformes peuvent avoir un effet plus ou moins direct sur les revenus de remplacement servis aux seniors. La Cour, qui a examiné deux dispositifs récents de la législation sur le travail – la rupture conventionnelle du contrat de travail et la suppression de la dispense de recherche d'emploi –, montre dans son rapport que ces réformes n'ont pas eu d'effets sur les revenus de remplacement. En revanche, la législation sur la retraite, elle, a un impact sur ces revenus. Les conséquences de la dernière réforme sont difficiles à estimer et les effets possibles peuvent jouer en sens contraire. Le recul de l'âge de la retraite doit en principe conduire à maintenir plus largement qu'aujourd'hui les 60-64 ans sur le marché du travail. Si tel est le cas, le recours aux revenus de remplacement baissera, mais si ce maintien

concerne des seniors qui ne trouvent pas d'emploi ou ne peuvent plus travailler pour des raisons de santé, alors la réforme des retraites se traduira, au moins à court terme, par une augmentation des dépenses de revenus de remplacement. C'est cette dernière hypothèse qui l'emporte dans les estimations réalisées.

Enfin, la situation d'emploi des seniors est, avec le facteur démographique, ce qui explique le mieux le recours aux revenus de remplacement. Le tableau que l'on peut en dresser est ambivalent. D'un côté, les taux d'activité et d'emploi des seniors, qui s'étaient effondrés au début des années 1980, ont progressé depuis 2000. Mais, de l'autre côté, cette amélioration, qui se situe dans un contexte démographique où ces classes d'âge sont nombreuses, s'accompagne depuis 2009 d'une très forte progression du nombre de chômeurs âgés. Cela a bien sûr un impact sur certains revenus de remplacement : allocations chômage et RSA.

J'en arrive aux éventuels phénomènes de transferts ou d'interactions entre ces revenus. Ces transferts sont la résultante de divers facteurs.

D'abord, l'analyse montre que les revenus de remplacement qui s'adressent à des publics et des situations comparables sont insuffisamment coordonnés. Ils trouvent leur origine dans des sources de droit différentes et sont financés par de nombreux contributeurs, eux aussi différents. Cette gestion, avec des critères et des objectifs non homogènes, ne permet pas d'éviter des transferts imprévus, de maîtriser véritablement la dépense, d'offrir un dispositif compréhensible pour les intéressés. Et elle ne permet pas, parfois, d'éviter des effets d'exclusion. Le rapport insiste tout particulièrement à cet égard sur la complexité des règles et des circuits d'attribution pour les dispositifs d'indemnisation de l'invalidité et du handicap.

Les transferts entre les revenus de remplacement peuvent également résulter de la suppression de certains revenus de remplacement qui se traduit par l'augmentation des flux d'entrée dans d'autres dispositifs : plusieurs indices convergent pour donner à penser que la suppression des préretraites publiques se traduit par une augmentation des congés de maladie de longue durée, puis des entrées en invalidité.

La bascule entre différents revenus de remplacement peut être due aussi aux décisions des financeurs. Ainsi, entre le régime d'assurance chômage et le régime dit « de solidarité », ou encore entre les régimes d'allocations chômage et le RSA, ou entre le budget de l'État financeur des préretraites et le régime d'assurance chômage.

S'agissant des revenus liés à la santé, l'analyse ne conclut pas pour l'instant à un effet de report significatif résultant d'un moindre recours aux cessations anticipées d'activité, mais on observe cependant une croissance continue des entrées en AAH à partir de 45 ans et les dernières évolutions relatives aux indemnités journalières longue maladie incitent à suivre de près les entrées en invalidité. Les reports du RSA vers l'AAH, qui pourraient résulter des montants respectifs des allocations servies, restent pour l'instant limités en volume et accompagnent, semble-t-il, le délai nécessaire pour la reconnaissance des droits liés au handicap.

En ce qui concerne les revenus liés à l'emploi, des possibilités importantes de transferts existent entre RSA et indemnisation du chômage et, à l'intérieur du système d'indemnisation du chômage, entre les dispositifs financés par l'assurance et ceux financés par l'impôt.

Ces transferts ont plusieurs conséquences : ils complexifient l'analyse des évolutions globales ; ils rendent difficile l'interprétation des inégalités territoriales constatées pour tel ou tel revenu ; ils peuvent s'exercer au détriment des publics visés et poser des problèmes d'équité territoriale et de niveau de ressources procurées.

Au terme de ses travaux, la Cour considère que le recours aux revenus de remplacement renvoie à des situations qui, pour partie, auraient pu être évitées, limitant ainsi la dépense que représentent ces revenus.

Ces situations concernent l'activité et l'emploi des seniors : leur état de santé et leur situation vis-à-vis de l'emploi sont ainsi fortement corrélés. Il a notamment semblé à la Cour que l'un des points cruciaux était la sortie précoce du marché du travail des actifs connaissant les conditions de travail les plus pénibles.

Il ne peut donc y avoir d'évolution du taux d'emploi des seniors sans une politique active de conditions de travail et de santé des actifs et sans une gestion des âges différente, assise notamment sur la formation professionnelle tout au long de la vie.

Sur ces questions, la Cour constate que, si des décisions fortes ont été mises en œuvre – quasi-disparition des préretraites, suppression de la dispense de recherche d'emploi, réforme des retraites –, les outils de la politique de l'emploi sont peu orientés vers les seniors et l'amélioration des conditions d'emploi et de travail est renvoyée à la négociation collective, sans véritables incitations à conclure des accords permettant d'escompter des progrès rapides. Elle souligne donc la timidité des mesures à l'œuvre qui fixent surtout des obligations formelles d'élaboration de plans ou d'accords, qui au demeurant ne concernent pas les entreprises de moins de 50 salariés.

Quelles sont les recommandations de la Cour ?

S'agissant de la connaissance des mécanismes à l'œuvre, la Cour estime qu'un travail technique additionnel est nécessaire afin de mieux estimer le coût des revenus de remplacement et le nombre des bénéficiaires sans double compte. La Cour préconise en particulier de conduire des travaux sur les niveaux globaux des revenus perçus par les seniors sans emploi, ou faiblement employés, et l'effet de ces niveaux, d'une part, sur la pauvreté et, d'autre part, sur l'attractivité du travail.

S'agissant de la coordination de revenus de remplacement dont la gestion et le financement sont éclatés, la Cour considère qu'il est difficile d'envisager, sans difficultés techniques et politiques majeures, une reconstruction globale de dispositifs qui renvoient à des constructions historiques très spécifiques et qui répondent le plus souvent à des situations bien identifiées. Mais il est nécessaire de veiller à la mise en cohérence des dispositifs régissant les revenus de remplacement s'adressant à des personnes et des situations comparables. Aussi la Cour recommande-t-elle de poursuivre les réflexions en cours sur l'allocation supplémentaire d'invalidité, sur la déconnexion entre taux d'incapacité et aptitude au travail, et encourage-t-elle fortement le rapprochement du droit de l'invalidité des dispositifs existant en faveur des personnes handicapées.

Enfin, sur l'adaptation des leviers d'action pour le maintien dans l'emploi des seniors, sans méconnaître la difficulté de l'exercice dans un contexte de chômage élevé, la Cour estime nécessaire d'amplifier fortement l'action publique pour mieux anticiper le vieillissement au travail en améliorant les conditions de travail et l'accès à la formation de

façon à prévenir la désinsertion professionnelle, et pour maintenir les seniors dans l'emploi et favoriser le retour sur le marché du travail de ceux qui en ont été éloignés et qui ont la capacité d'y revenir.

Les pouvoirs publics ont largement renvoyé ces deux points à la négociation collective. Cette voie d'action est nécessaire, mais elle n'est pas suffisante. Le moment va arriver, fin 2012, de négocier la seconde vague d'accords sur l'emploi des seniors : la Cour préconise que les mois qui viennent soient mis à profit pour mettre en place un nouveau cadre de négociation obligeant à des contenus d'accords ou de plans d'action plus directement favorables à l'emploi des seniors. Les pouvoirs publics doivent également créer les conditions pour que les petites entreprises, qui ne sont pas concernées par la négociation collective, progressent en matière d'emploi des seniors et de conditions de travail. Enfin, les outils classiques de la politique de l'emploi – contrats aidés, prestations de Pôle emploi – doivent être plus fortement mobilisés pour les seniors.

La Cour rappelle que les évolutions démographiques ne permettront pas une diminution spontanée du recours par les seniors aux revenus de remplacement, le nombre des 50-64 ans, aujourd'hui de quelque 12 millions, devant avoisiner les 12,4 millions en 2060.

M. Jean-Marie Binetruy. Paul Jeanneteau et moi-même avons souhaité un rapport de la Cour des comptes sur le coût de l'AAH. En effet, selon le rapport de 2010 joint à mon rapport spécial, la dépense engendrée par cette allocation est passée de 4,024 milliards d'euros en 2000 à 6,147 milliards en 2009. Cet accroissement ne s'explique pas uniquement par la revalorisation de 25 % de l'AAH voulue par le Président de la République. En effet, le nombre de bénéficiaires de l'allocation a considérablement augmenté, passant de 700 000 à 862 000. Et, comme le prévoyait le rapport, l'augmentation est continue : l'exécution 2011 fait apparaître une dépense de 7,2 milliards d'euros pour l'AAH et la loi de finances pour 2012 prévoit 7,7 milliards à ce titre, soit une augmentation de 500 millions d'euros par an. Par ailleurs, selon les départements, le taux d'attribution de l'AAH par les maisons départementales des personnes handicapées – MDPH – peut varier de 0,9 à 3,2 pour 1 000 habitants et le nombre de bénéficiaires peut varier de 3 à 16 pour 1 000 pour les 20-59 ans.

Nous avons donc souhaité avoir des précisions sur ces disparités et leurs causes, notamment sur la porosité entre les dispositifs. Or, celle-ci n'est abordée que de façon superficielle à la page 74 du rapport de la Cour des comptes consacré aux revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi. Quant aux disparités territoriales, elles ne sont également évoquées que de façon très succincte. Vous nous avez expliqué, madame la présidente, que les investigations concernant les conseils généraux ne pouvaient être menées que par les chambres régionales et territoriales des comptes, et vous avez très justement évoqué l'importante augmentation de l'AAH au-delà de 42-43 ans. Vous avez proposé de produire un rapport sur la question que nous avons posée, et je vous en remercie.

Dans votre rapport, les comparaisons avec d'autres pays montrent à quel point il était nécessaire de repousser l'âge de départ à la retraite : en Norvège, 60 % des 60-64 ans travaillent, contre 55 % en Suisse et à peine plus de 15 % en France. Ce rapport a également pour mérite d'évoquer la complexité des dispositifs de minima sociaux, notamment pour les seniors, et l'ambiguïté qui existe entre assurance et solidarité, avec les divers financeurs que vous avez énumérés – État, collectivités, sécurité sociale, partenaires. Nous devons faire des propositions concrètes pour simplifier le système et le rendre plus lisible.

M. Paul Jeanneteau. Je vous remercie, madame la présidente, pour votre présentation claire et précise. Je salue la qualité de votre rapport, mais j'ai été surpris d'y lire que Jean-Marie Binetruy et moi-même en avons précisé avec vous les modalités en mars 2011. En effet, selon vous, l'enquête de la Cour devait porter sur les revenus de remplacement servis aux personnes sans emploi en fin de carrière professionnelle alors que notre demande était relative à l'éventuelle porosité entre l'AAH et d'autres prestations sociales, notamment le RSA. En effet, comme l'a rappelé le président Cahuzac, le courrier du 1^{er} décembre 2010, cosigné par le président de la Commission des affaires sociales, demandait à la Cour d'effectuer une enquête sur les transferts possibles de bénéficiaires entre l'allocation aux adultes handicapés et les autres prestations sociales. Vous avez expliqué pourquoi la position de la Cour avait évolué, et sans doute une demande conjointe du Sénat y est-elle pour quelque chose.

Seulement deux pages et demie du rapport sont consacrées à la question de la porosité entre le RSA et l'AAH, et vous parvenez à la conclusion selon laquelle une fraction minoritaire d'allocataires perçoit l'une des allocations alors que l'autre serait mieux appropriée. Il serait, selon nous, intéressant de savoir quelle est cette fraction d'allocataires. De même, à la page 85, dans le paragraphe consacré aux inégalités territoriales, vous précisez que les taux d'attribution de l'AAH suite à une première demande varient de 0,9 à 3,2 pour 1 000 habitants selon les départements. Nous aurions aimé savoir pourquoi certains départements connaissent quatre fois plus d'allocataires que d'autres. Les explications peuvent être très variées : lien entre le nombre de bénéficiaires de l'AAH et le nombre d'enfants nés prématurément ; type d'emplois proposés dans le département ; facteurs sociologiques, démographiques. Nous sommes dans une République une et indivisible et ces importantes disparités posent un problème d'équité entre les territoires. Enfin, vous préconisez de poursuivre les études sur les causes de l'augmentation des entrées en AAH à partir de 45 ans. C'est tout le sujet de nos interrogations et je vous remercie par avance des précisions que vous pourrez apporter concernant ces questions.

Mme Anne Froment-Meurice. Je regrette le malentendu dont ont fait état M. Binetruy et M. Jeanneteau. Notre rapporteure, Mme Françoise Bouygard, et notre contre-rapporteur, M. Michel Davy de Virville, sont les mieux placés pour expliquer nos choix, dont nous pensions qu'ils étaient aussi les vôtres. Je pense que vous pouvez trouver, dans ce rapport, des réponses à vos questions, même si elles ne sont pas complètes. Comme je vous l'ai dit, de toute façon, nous n'étions à l'époque pas compétents pour mener une enquête sur les collectivités territoriales. Nous le sommes devenus et nous pourrions donc satisfaire votre demande si vous le souhaitez toujours. Je laisse maintenant à Françoise Bouygard le soin de vous répondre sur le fond.

Mme Françoise Bouygard, conseillère maître, rapporteure. Deux raisons principales expliquent l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH. D'abord, une raison démographique : il y a, en France, de plus en plus de personnes âgées et celles-ci sont plus fréquemment touchées par le handicap. Ensuite, à partir de 42-43 ans, l'accès à l'AAH est de plus en plus fréquent. Ce phénomène, qui s'ajoute à l'effet purement démographique, est dû, selon nous, à la dégradation, liée aux conditions de travail, de l'état de santé des actifs. Il existe, en outre, une forte corrélation entre la pénibilité au travail et l'exclusion du marché du travail. On peut se demander pourquoi ces personnes, qui ont travaillé, se tournent vers l'allocation aux adultes handicapés et non vers l'invalidité. C'est la question de la porosité entre dispositifs dont vous jugez qu'elle est insuffisamment traitée dans le rapport. Nous avons estimé qu'elle devait être examinée dans sa globalité et non pas simplement au regard de deux revenus de remplacement. S'agissant de l'AAH, la porosité doit s'appréhender non

pas uniquement par rapport au RSA, mais eu égard à d'autres revenus de remplacement, au premier chef desquels l'invalidité et les versements de l'assurance chômage si les personnes ont été licenciées. Pour comprendre ce qui se passe, il faut prendre en compte l'ensemble des revenus de remplacement.

S'agissant des inégalités territoriales, nous avons exploité, dans notre rapport de 2010, des travaux de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales et de la santé qui avançaient différentes hypothèses pour expliquer ces inégalités. Ces travaux sont rappelés aux pages 86 et 87 du rapport. Deux hypothèses sont particulièrement plausibles : la pauvreté des ménages dans le département concerné et la proportion des 45 ans et plus dans la population des 20-60 ans. Mais ces deux hypothèses expliquent en partie seulement les inégalités territoriales, car une part de ces dernières résiste à l'analyse statistique et nous pensons que cette part est liée à la porosité entre dispositifs. Nous ne parviendrons à réduire les inégalités d'accès aux revenus de remplacement que si nous les analysons en général. Ces inégalités se manifestent d'ailleurs très en amont de l'attribution des allocations, car elles sont fortes au niveau des demandes d'AAH. En effet, les personnes qui peuvent accéder à un autre revenu de remplacement ne demandent pas celle-ci.

Si vous avez ressenti un glissement à la lecture du rapport, c'est sans doute parce que, selon nous, le sujet central est non pas la porosité AAH-RSA, mais la porosité entre l'ensemble des revenus de remplacement, cette dernière pouvant s'expliquer par le jeu de mistigri auquel se livrent certains acteurs pour déporter les dépenses sur d'autres. La disparition des préretraites publiques, par exemple, se traduit par une augmentation des dépenses de l'UNEDIC. Cela dit, la porosité peut aussi être liée à la difficulté d'évaluer la situation des individus – il est notamment difficile de faire le départ entre le handicap physique ou psychique et l'inemployabilité – et à la complexité des règles qui fait que les individus se dirigent parfois par hasard vers l'AAH ou l'invalidité.

Sur la question des inégalités territoriales, un progrès considérable a été accompli depuis l'année dernière. En effet, la direction générale de la cohésion sociale a effectué un travail, avec l'aide de la direction générale de la modernisation de l'État, pour que les agents des services déconcentrés, chargés de l'instruction des demandes d'AAH dans les MDPH, soient mieux formés et qu'ils aient une vision similaire, sur l'ensemble du territoire, de l'attribution de l'AAH.

M. Jean-Pierre Brard. Tout cela est fort intéressant ! La Cour des comptes, en fait, est un fil à plomb qui dit ce qu'est la réalité de la situation. Or nos collègues Binetruy et Jeanneteau n'ont pas tenu des propos empreints de gratitude à l'égard de ses travaux. Ils me font penser à ces gens qui vont voir le chirurgien esthétique parce que leur visage ne leur plaît pas, mais qui sont ensuite déçus car le résultat de l'intervention ne leur plaît pas non plus... Ils sont dans la situation de Galilée sortant du tribunal de l'Inquisition : *« Et pourtant, elle tourne. »*

La Cour des comptes nous dit que les politiques engagées n'ont pas produit les effets escomptés. Aucune étude n'a été réalisée avant leur mise en œuvre pour mesurer leur impact et nous sommes aujourd'hui confrontés à cette réalité. Si nos collègues ne sont pas satisfaits du rapport qu'ils ont demandé à la Cour, c'est que nous avons raison et si nous avons été écoutés à l'époque, la situation des personnes concernées et celle des finances publiques ne seraient pas aussi détériorées. Je retiendrai un point surtout dans les propos de Mme Froment-Meurice : le renvoi à la négociation collective ne suffit pas. En effet, avec un rapport de force

très défavorable aux salariés, le MEDEF pouvant s'appuyer en toute tranquillité sur la volonté politique du Gouvernement, renvoyer à la négociation collective, c'est renvoyer à l'impasse ! Il faut donc passer par la loi. La Cour est indépendante et nous n'avons pas à formuler des propos qui remettraient en cause la séparation des pouvoirs si chère à Montesquieu !

M. le président Jérôme Cahuzac. Même si certains thèmes des rapports de la Cour des comptes sont déterminés en commun avec le Parlement, la Cour travaille en toute indépendance. Cela peut ne pas plaire, mais cette indépendance ne peut en aucune façon être remise en cause ! Je tenais à le souligner pour que cela soit très clair.

M. le président Pierre Méhaignerie. Après l'intervention de Jean-Pierre Brard, je serais tenté de dire que la vérité est dans la nuance ! Et je remercie nos deux collègues qui ont posé des questions vraies. Aujourd'hui, nous sommes à un tournant. L'opinion publique nous interroge sur l'évolution et le nombre des prestations sociales. Notre situation est différente de celle de nos partenaires. En effet, elle se caractérise par une multiplication des acteurs et des prestations et nos dépenses sociales croissent beaucoup plus vite qu'ailleurs. Ne nous prenons pas pour des archanges ! Il existe des systèmes qui permettent de jouer avec les vingt-quatre prestations qui existent entre la naissance et la mort. Il y a donc un gros travail d'évaluation et de profondes réformes à faire. On ne peut comprendre un système où il y a une telle multiplication des acteurs, et l'on ne peut pas aimer ce que l'on ne comprend pas. Si les gens réagissent de la sorte contre le système de prestations, c'est parce qu'ils n'arrivent plus à le comprendre ! Il va donc falloir réfléchir à ces deux questions lors des prochaines années.

M. Charles de Courson. Nous aurions évidemment aimé que le rapport de la Cour réponde à nos questions pour que nous ayons l'esprit clair. Or, ce n'est pas vraiment le cas. Les différences qui existent dans le fonctionnement des MDPH n'expliquent-elles pas en partie les disparités géographiques ? Vous en parlez à une ou deux reprises dans le rapport, notamment s'agissant de la substitution du RSA, qui s'obtient beaucoup plus rapidement, à l'AAH, mais avez-vous analysé le fonctionnement des MDPH sur un échantillon ?

M. Dominique Tian. Je suis tout à fait d'accord avec Charles de Courson. Dans le cadre de la mission sur la fraude sociale que nous avons conduite avec la Cour des comptes, nous n'avons évidemment pas prétendu que le handicap était obligatoirement une source de fraude, mais nous avons dit que le législateur ne pouvait se contenter de la situation actuelle. Il est fait état, à la page 74 du rapport, de la relation paradoxale entre l'employabilité et l'incapacité physique et psychique. Les critères d'attribution pour le statut de handicapé ne sont pas des critères nationaux et nous devons rapidement combler ce vide juridique, car certains conseils généraux abusent probablement de la situation.

M. Patrick Lebreton. Je souhaite vous interroger, madame la présidente, sur un revenu de remplacement spécifique destiné aux seniors : le revenu de solidarité limité à l'outre-mer destiné aux 55-65 ans qui ont bénéficié pendant au minimum vingt-quatre mois de l'allocation du RSA. La différence majeure avec les autres dispositifs est l'exigence d'une non-inscription à Pôle emploi, ainsi que l'interdiction de cumul avec un autre emploi. La philosophie de ce dispositif instauré en 2000 visait à favoriser l'insertion des jeunes dans le marché de l'emploi par la sortie des plus âgés. Aujourd'hui, le bilan est plus que mitigé. Le département de La Réunion, par exemple, compte quelque 7 200 bénéficiaires et cela n'a pas permis de limiter l'exclusion des jeunes ultramarins de l'emploi. Dans le contexte actuel de recul de l'âge de départ à la retraite, où certains font prévaloir que l'on peut encore travailler à 55 ans, où les bénéficiaires du RSA devraient être insérés dans le monde de l'emploi, où vous

conseillez vous-même d'accorder plus de contrats aidés aux seniors, quel est votre sentiment sur ce dispositif et quelles améliorations pourrait-on envisager en la matière ?

M. Jean-Marie Binetruy. Pour répondre à M. Brard, qui intervient toujours avec la modération qu'on lui connaît, et en soulignant qu'il n'est naturellement pas question de remettre en cause l'indépendance de la Cour des comptes, je veux simplement dire qu'il est légitime, pour un rapporteur, de s'interroger sur l'évolution d'une prestation qui passe, en douze ans, de 4 milliards d'euros à 7,7 milliards, soit un quasi-doublement. Et si le fait de poser la question de l'harmonisation au niveau des MDPH permet d'aboutir à un traitement similaire des dossiers, c'est déjà un point positif. Quant à la question des minima sociaux, c'est un sujet inépuisable compte tenu de la multitude des financeurs, mais il faudra bien un jour se pencher dessus concrètement.

Mme Anne Froment-Meurice. Monsieur de Courson, comme je l'ai dit au début de mon intervention, la question des disparités entre les MDPH est un vrai sujet qui est inscrit au programme de travail commun à la Cour et aux chambres régionales des comptes, mais que la Cour ne pouvait traiter seule car, jusqu'à la réforme du 13 décembre 2011, il sortait du cadre de ses compétences.

M. Michel Davy de Virville, conseiller maître, contre-rapporteur. Je voudrais revenir sur notre démarche. Croyez-le bien, nous accordons un grand intérêt à vos questions et à la façon dont vous appréhendez le problème. Les taux d'attribution de l'AAH sont très différents d'une zone géographique à l'autre, c'est une évidence, et nous essayons de comprendre ce que cela cache.

La première réaction naturelle face à ce phénomène est d'analyser le fonctionnement des maisons. Or, lorsque l'on examine le taux de demande de l'AAH, c'est-à-dire la fraction de ceux qui demandent cette allocation parmi ceux qui pourraient en bénéficier, on relève aussi des disparités géographiques que les différences dans le fonctionnement des maisons ne peuvent évidemment pas expliquer puisque c'est la démarche des intéressés qui est en cause. Nous n'en avons pas pour autant déduit que le fonctionnement des MDPH n'avait pas d'effet sur le taux d'attribution, mais d'autres facteurs expliquent probablement les différences de taux. Pourquoi quelqu'un qui peut bénéficier de l'AAH ne la demande-t-il pas ? Si le chômage est élevé, la probabilité de demander l'allocation est plus forte. Et si les attributions de pensions d'invalidité sont plus fréquentes, la propension à demander l'AAH sera plus faible.

Notre analyse est fondée sur l'idée centrale selon laquelle ces allocations forment un tout et nous avons essayé de comprendre comment les différents systèmes d'indemnisation s'articulent en fonction des effets induits par le recul de l'âge de la retraite, le chômage, l'état du marché du travail. Si nous avons mis en évidence des flux de report très importants entre le RSA et l'AAH ou entre celle-ci et les allocations de chômage, par exemple, vous y auriez immédiatement vu une réponse satisfaisante à votre question. Mais cela n'est pas le cas. L'analyse des statistiques dont nous disposons ne met pas en évidence des facteurs de transfert significatifs entre l'AAH et l'invalidité ou entre le RSA et l'AAH, même si les évolutions constatées, en particulier l'augmentation du recours à cette dernière, montrent bien qu'il faut assurer ce suivi de façon continue. Cela ne signifie pas pour autant que les modalités de recours à l'invalidité ou à l'AAH sont semblables d'une région à l'autre. Vous pouvez ainsi trouver dans notre rapport des éléments extrêmement utiles pour répondre à la question que vous posez.

Mme Françoise Bouyard. Je souhaite revenir sur les questions concernant les pratiques des MDPH et les critères d'éligibilité à l'allocation aux adultes handicapés. Nous ne sommes pas allés observer les maisons départementales en question, mais nous avons rappelé les travaux dont elles ont fait l'objet. J'ai évoqué tout à l'heure les statistiques, mais des travaux qualitatifs montrent que plus les pratiques des MDPH sont sophistiquées et intelligentes, plus les taux d'attribution de l'allocation sont élevés. Cette question des pratiques des MDPH renvoie à deux sous-questions qui sont différentes : celle de l'équité territoriale et celle du nombre d'allocataires.

La question de l'équité territoriale commence à être traitée grâce au travail qu'ont réalisé les administrations pour doter leurs agents présents dans les commissions d'attribution d'outils de décision permettant d'avoir des raisonnements et des pratiques identiques. Nous n'observons pas encore les résultats de ce travail mené courant 2011, mais il sera intéressant de voir s'il a une incidence sur les pratiques.

Quant à la question du nombre d'entrants, comme l'a dit Michel Davy de Virville, elle doit être traitée au regard de l'ensemble des revenus de remplacement, et pas uniquement de l'AAH. Je n'y reviens pas, car c'est l'objet du rapport.

S'agissant des critères d'attribution, j'appelle votre attention sur le fait que l'AAH est attribuée sur la base d'une grille d'analyse du handicap alors que d'autres revenus de remplacement s'adressant à des personnes « similaires » ne renvoient pas à des critères d'attribution – je veux parler de l'invalidité. D'où la proposition de la Cour de rapprocher les critères et les modes de gestion de ces deux revenus de remplacement qui s'adressent à des personnes se trouvant dans des situations physiques ou psychiques semblables, mais dont les modalités d'attribution sont différentes.

J'ai bien compris que l'explosion du budget de l'AAH était votre principale préoccupation de parlementaires. Mais même si nous arrivions à limiter le nombre des entrants, il y aurait un déport sur d'autres revenus de remplacement et le problème ne serait pas résolu pour la collectivité publique puisqu'il y aurait transfert des charges du budget de l'État vers la sécurité sociale ou l'UNEDIC. C'est la raison pour laquelle nous avons insisté sur l'importance de traiter les questions de la santé des seniors et des conditions de travail en amont. Cela permettrait de limiter les entrées globales dans ces revenus de remplacement, liées au fait que les seniors sortent du marché du travail.

M. François Goulard. La comparaison de la Cour des comptes avec un fil à plomb me paraît réductrice, monsieur Brard. La Cour est là pour éclairer : « *Dat ordinem lucendo !* »

En l'occurrence, les politiques sociales en France présentent un caractère parfaitement tubulaire. Une série de dispositifs législatifs aboutit à diverses allocations théoriquement destinées à traiter des situations différentes, mais qui en réalité peuvent se rejoindre. Et la communication entre ces dispositifs est inexistante tant sur le plan réglementaire que sur celui du traitement des dossiers. Dans la pratique, les personnes sont souvent confrontées à plusieurs difficultés en matière de logement, de santé ou d'emploi alors que nos dispositifs sont faits pour traiter un problème isolé, ce qui présente des inconvénients majeurs. Par ailleurs, la façon dont les MDPH réagissent et traitent les dossiers a évidemment un effet sur les demandes qui sont enregistrées. Certaines personnes peuvent en effet tout simplement être dissuadées de présenter une demande.

La Cour travaille traditionnellement en s'appuyant sur des données, des statistiques, des documents, mais ce n'est qu'en rencontrant les gens, en faisant presque un travail d'assistante sociale que l'on peut se faire une idée de la pertinence de l'application de nos dispositifs sociaux. Je reconnais que c'est un travail extrêmement lourd que ne font pas les administrations. En tant que rapporteur spécial de la politique de la ville, j'ai toujours été frappé de constater que l'Observatoire national des zones urbaines sensibles – ONZUS – faisait des études globales sur les quartiers sensibles, mais ne pouvait dire, quartier par quartier, si la situation évoluait bien ou mal. Or, la statistique nationale n'est pas parlante. Ce qui est intéressant, c'est de savoir comment évolue le quartier et, en matière sociale, si la personne trouve les bonnes allocations. Mais cela suppose que l'on aborde différemment ces sujets.

M. le président Pierre Méhaignerie. Il reste du travail à faire !

M. le président Jérôme Cahuzac. Je vous remercie, mesdames, monsieur, de votre présence et de l'éclairage que vous nous avez apporté. Votre rapport d'enquête sera publié en annexe à un rapport d'information de nos deux commissions.

La Commission entend ensuite, en audition commune avec la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, la direction de la sécurité sociale et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ainsi que la direction générale de la cohésion sociale du ministère des solidarités et de la cohésion sociale.

M. Charles de Courson, président. Nous entendons maintenant Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale, accompagnée de Mme Brigitte Bernex, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, Mme Isabelle Eynaud-Chevalier, chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, et M. Jean-Louis Rey, chef de service, directeur de la sécurité sociale par intérim, accompagné de M. Olivier Bachellery, responsable du bureau Couverture maladie universelle et prestations de santé.

Cette audition a pour objet d'évoquer avec vous les suites à donner aux constats et aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport sur les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi. Vous le savez, ce rapport avait été demandé conjointement par la Commission des finances et la Commission des affaires sociales. Il fait suite à une première enquête réalisée par la Cour sur l'évolution du coût du financement de l'allocation aux adultes handicapés, l'AAH.

Alors que nous avons d'abord envisagé que l'étude soit centrée sur les départs entre l'AAH et les prestations sociales voisines, la Cour des comptes a constaté que la principale problématique était celle des salariés en fin de carrière et de leur sortie du marché du travail. Ce qui apparaît aussi, ce sont les interférences entre les différents dispositifs de prestations et les nouvelles règles liées à la réforme des retraites.

Dans un premier temps, vous pourriez nous indiquer brièvement, d'une part, quelle est votre réaction sur les analyses de la Cour et, d'autre part, quelles sont les suites qu'il vous paraît souhaitable de donner à ses recommandations.

Je rappelle que les principales recommandations se répartissent en trois domaines :

– doter l’État d’outils d’analyse et de suivi des revenus de remplacement et de leurs bénéficiaires ;

– prévenir les départs d’un revenu sur un autre en suivant avec précision certains dispositifs, comme par exemple l’AAH dont les entrées sont fortement croissantes à partir de 45 ans ;

– mettre en cohérence les dispositifs s’adressant à des publics comparables. À cet égard, la Cour des comptes recommande en particulier d’appliquer strictement la subsidiarité de l’AAH par rapport aux avantages invalidité. Plus généralement, elle engage tous les acteurs à se remobiliser sur la question de l’emploi des seniors.

Mme Sabine Fourcade, directrice générale de la cohésion sociale. Le rapport de la Cour dresse un tableau très précis et exhaustif des revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi et montre bien les difficultés existantes. Les constats sont justes et les préconisations de la Cour sur la meilleure connaissance de l’évolution du recours aux différents dispositifs, sur la meilleure coordination entre les dispositifs et sur la priorité aux mesures visant au retour à l’emploi correspondent bien aux points sur lesquels ma direction travaille.

En vue d’une meilleure connaissance du recours aux différents dispositifs, nous avons demandé à la direction chargée des études du ministère, la DRESS, de plus faire porter ses études sur les bénéficiaires des minima sociaux, ce qui permettra de mieux connaître leur situation au regard de l’emploi, de mieux appréhender leur avenir, notamment au regard des possibilités de sortie des dispositifs d’accompagnement, mais aussi leur passé professionnel pour comprendre les trajectoires des différents publics, notamment la succession des passages entre le revenu de solidarité active (RSA) et l’AAH.

En recommandant une meilleure cohérence et coordination des différents dispositifs, la Cour note que la fusion des différents revenus de remplacement est très difficile à réaliser et causerait vraisemblablement des effets pervers pour leurs bénéficiaires. Ainsi, la fusion de l’AAH et de l’allocation supplémentaire d’invalidité (ASI) ne nous semble pas souhaitable. Pourtant, il convient de mieux travailler sur la définition des concepts, les barèmes d’attribution et les règles de substitution entre les différentes prestations.

La loi de réforme des retraites du 9 novembre 2010 a prévu une mission pour étudier un barème d’attribution des pensions d’invalidité cohérent avec le barème d’attribution de l’AAH. Une mission de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été diligentée, elle devrait rendre son rapport à la fin du premier trimestre 2012. Ses travaux portent sur la définition des concepts d’inaptitude, d’incapacité et d’invalidité et sur les possibilités de rapprochement des barèmes et des modalités d’attribution des deux minima sociaux ; si les prestations ne peuvent être rapprochées, il est souhaitable en revanche que les barèmes le soient.

Enfin, il est essentiel de poursuivre les différentes réflexions engagées pour améliorer l’accès ou le retour à l’emploi des bénéficiaires des différentes prestations. Nous travaillons particulièrement sur deux points. Le premier concerne l’accès à l’AAH. En effet, si le taux d’incapacité est compris entre 50 et 80 %, le bénéfice de l’AAH n’est possible que s’il y a, en outre, une « *restriction substantielle et durable d’accès à l’emploi* », point qui donnait lieu à une forte hétérogénéité dans l’attribution de l’allocation selon les territoires. Il s’agit de parvenir à une interprétation harmonisée de cette notion. Le décret du 16 août 2011 l’a

précisée et surtout, nous avons mis en place un « outillage » des services déconcentrés de l'État et des services des maisons départementales des personnes handicapées, les MDPH, afin que l'appréhension de cette restriction substantielle et durable soit mieux harmonisée, mais aussi que les critères d'octroi puissent être comparés entre les départements afin de vérifier si les disparités ne sont pas excessives.

L'ensemble des services de l'État devra s'approprier les modalités d'intervention : une circulaire ne peut, selon nous, y suffire, et un travail commun doit s'effectuer, travail que nous avons entrepris et que nous achèverons en mars.

Une autre expérimentation, complémentaire, est en cours jusqu'en 2013. Dix MDPH volontaires participent à définir l'accompagnement des règles qui permettraient à davantage de personnes de bénéficier du retour à l'emploi. Dans ce cadre, 700 personnes nouvellement bénéficiaires de l'AAH sont entrées dans un processus d'accompagnement pour les aider à retrouver une activité professionnelle. À l'issue de l'expérimentation, nous verrons si les règles définissant l'incapacité et celles régissant l'attribution de l'AAH sont bien adaptées ou bien s'il convient de les faire évoluer pour mettre davantage l'accent sur la difficulté à retrouver une activité plutôt que sur l'incapacité.

Mme Isabelle Eynaud-Chevalier, chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle. La délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle est concernée par plusieurs points du rapport.

Elle est, tout d'abord, fortement engagée dans la mise en œuvre des plans régionaux d'insertion des travailleurs handicapés dans l'emploi. En ce qui concerne la prise en compte des seniors dans la politique de ressources humaines des entreprises, la Cour nous rappelle qu'il vaut veiller à l'effectivité des accords signés par les entreprises, ou leurs plans unilatéraux, pour le maintien en activité des seniors. Les accords entrent dans leur troisième et dernière année. Différents aspects de la question y sont traités, mais celle du recrutement y a été moins traitée pour des raisons liées à la survenue d'une crise conjoncturelle. Nous attendons début 2013 les résultats de l'étude qualitative de la direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques, la DARES, sur ces questions, qui nous permettront d'infléchir nos actions.

Sur ce dispositif, axe principal de notre action en faveur des seniors, nous avons travaillé, dans les années 2000, notamment par des campagnes de communication, à faire évoluer le regard de la société sur les seniors au travail, mais il était difficile d'entraîner le changement de regard dans l'entreprise, et nous voulions impliquer les partenaires sociaux pour parvenir à ce changement de mentalités.

La Cour des comptes recommande de vérifier que la prise en compte des seniors dans les politiques de l'emploi se maintienne ; selon elle, l'engagement en faveur des seniors dans l'entreprise et dans l'emploi aurait faibli. Cependant, nous estimons qu'il n'en est rien car nous avons supprimé de nombreux freins qui s'opposaient à leur retour à l'emploi : la fin progressive de la dispense de recherche d'emploi et du mécanisme de préretraite, par exemple.

Ces actions ont porté leurs fruits : la France a ainsi rattrapé le niveau moyen d'emploi des 55-59 ans dans l'Union européenne, avec un taux d'emploi de 60,6 % à rapprocher du taux européen de 60,9 %. Nous avons des résultats encourageants pour les 55-

64 ans, mais nous constatons encore un très fort « décrochage » de l'emploi des 60-64 ans. Le relèvement récent de l'âge du départ à la retraite, trop récent pour avoir produit ses effets, devrait cependant résorber cet écart dans les années à venir. Le taux d'emploi sous-jacent (c'est-à-dire corrigé des différences d'effectifs de chaque classe d'âge au sein de la population) des 55-64 ans est en amélioration, même si celle-ci est moins visible du fait de la crise, avec pourtant une hausse du taux de chômage des seniors, ce qui est un phénomène normal dans ce contexte.

La Cour souligne aussi les ruptures de revenus qui toucheraient les seniors du fait de la réforme des retraites lorsque les personnes n'ont pu l'anticiper. Afin d'atténuer les conséquences de la disparition de l'allocation équivalent retraite (AER), le Gouvernement a rétabli un mécanisme ciblé et transitoire de solidarité entré en vigueur fin 2011 et qui s'éteindra en 2014. Cette allocation concernera environ 12 000 personnes. L'évaluation de ce dispositif se met en place et nous connaissons rapidement les résultats de sa montée en charge.

M. Charles de Courson, président. Merci, madame la directrice générale. Je donne maintenant la parole à M. Jean-Louis Rey, directeur de la sécurité sociale par intérim.

M. Jean-Louis Rey. Le rapport de la Cour des comptes a beaucoup interpellé la direction de la sécurité sociale (DSS), qui vous invite à apporter quelques nuances voire quelques critiques quant aux conclusions du travail qui a été effectué.

Ce rapport est largement axé sur la notion de porosité entre les différents dispositifs relatifs aux revenus de remplacement des seniors. Pourtant, des travaux menés précédemment, notamment par la Commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2008, laquelle avait analysé les relations entre les indemnités journalières (IJ) de longue durée et l'invalidité, avaient conduit à des conclusions beaucoup plus mesurées que celles de la Cour des comptes. Les données dont nous disposons nous le confirment : le développement des pensions d'invalidité s'explique davantage par des phénomènes de composition démographique que par des relations avec le dispositif des indemnités journalières. Celui-ci connaît des variations assez heurtées en fonction de la conjoncture, il est donc très difficile à analyser. C'est pourquoi nous restons assez dubitatifs face à cette affirmation sans doute un peu trop forte de la porosité entre les dispositifs.

Par ailleurs, la Cour souligne, à juste raison, la faiblesse des niveaux de remplacement des revenus. Selon nous, la conclusion à en tirer est que le niveau d'attractivité financière des dispositifs apparaît comme un critère assez second par rapport à la situation concrète des intéressés, c'est-à-dire leur volonté de quitter le marché du travail. Les déterminants du comportement d'entrée dans les dispositifs de revenu de remplacement ne sont pas, à titre principal, financiers.

Troisième élément, la Cour des comptes n'a pas pu, et c'est normal, tirer tout le parti des évolutions récentes liées aux réformes successives du régime de retraite. Je citerai par exemple l'introduction de la surcote en 2003, le cumul emploi-retraite, le maintien des pensions d'invalidité après le départ à la retraite, le dispositif de retraite progressive, mais surtout, le recul des bornes d'âge de la retraite effectué en 2010. Or on constate qu'en dépit d'un contexte économique défavorable, l'emploi des seniors continue de progresser de façon significative. Manifestement, le déplacement des bornes d'âge de la retraite a induit un changement de comportement des entreprises comme des salariés. Cette dernière réforme étant récente, on ne peut évidemment pas en mesurer pleinement les effets. Toutefois, il semble utile de relever cet aspect.

Au demeurant, en matière de sécurité sociale, il faut souligner le rôle majeur que joue la législation elle-même dans la détermination du comportement des seniors, *via* les taux de remplacement qu'elle assure et les facilités qu'elle permet, en matière de retraite anticipée notamment. Cet aspect me semble particulièrement prégnant en France, comparativement à d'autres pays. Une critique que l'on peut d'ailleurs formuler quant au travail de la Cour des comptes est celle d'une absence de comparaisons internationales. Il serait très intéressant de mener des études en ce sens avec des pays comparables aux nôtres, comme la Grande-Bretagne ou les Pays-Bas. On s'apercevrait par exemple que la situation française n'est pas si défavorable qu'on le prétend en matière de recours aux revenus de remplacement, les deux pays que j'ai cités en ayant fait un usage massif, voire abusif.

Ma dernière remarque concerne une recommandation de la Cour des comptes qui nous interpelle directement : il s'agit de la fusion des pensions d'invalidité et de l'AAH. Au-delà des considérations techniques de faisabilité, une question centrale est celle du coût potentiel d'une telle réforme. Ces prestations se différencient par leurs bases de ressources, or on voit mal comment l'alignement pourrait ne pas se faire vers le haut. En outre, serait-il vraiment pertinent, comme l'assure la Cour des comptes, de rendre le dispositif de pension d'invalidité plus attractif qu'il ne l'est aujourd'hui ? C'est la question fondamentale. Ainsi que l'a rappelé Mme Fourcade, ce sujet sera éclairé par un rapport de l'IGAS en préparation.

M. Charles de Courson, président. La parole est à M. Jean-Marie Binetruy, rapporteur spécial de la Commission des finances et initiateur, avec notre collègue Paul Jeanneteau, de la demande de rapport à la Cour des comptes.

M. Jean-Marie Binetruy. Je ne reviendrai pas sur les questions évoquées précédemment devant la Cour des comptes. Le rapport qu'elle a remis a pour origine le rapport qu'elle nous avait remis en novembre 2010 sur l'évolution de l'AAH, publié en annexe de mon rapport spécial, et dans lequel nous avons soulevé un certain nombre de questions relatives aux disparités territoriales ou à la porosité de certains dispositifs, et je constate avec intérêt qu'il y a concordance entre les analyses de la Cour des comptes et celles de l'administration de la sécurité sociale. Le rapport de la Cour des comptes s'est finalement ouvert à l'ensemble des minima sociaux, notamment en direction des seniors.

Je me permettrai de revenir aux questions liées à l'AAH. Comme je le rappelais, son coût a connu une croissance considérable avec un quasi-doublement entre 2000 et 2012 puisqu'il est passé de 4 milliards d'euros à 7,7 milliards d'euros. Je souhaiterais donc demander à Mme Fourcade quels sont les derniers éléments à sa disposition à ce sujet. Constate-t-on toujours les mêmes disparités entre les bénéficiaires au titre de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, dont le taux d'incapacité est supérieur à 80 %, et les bénéficiaires relevant de l'article L. 821-2, pour lesquels ce taux est compris entre 50 et 80 % ?

D'autre part, l'évolution du nombre de demandes d'AAH est-elle, à vos yeux, corrélée aux fluctuations du marché de l'emploi, ainsi que le souligne la Cour des comptes ?

Pensez-vous que l'AAH puisse être utilisée à d'autres fins que celles pour lesquelles cette prestation a été créée ?

Mme la directrice générale a également évoqué le décret sur la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. Pouvez-vous en préciser les contours, qui permettront une harmonisation indispensable entre les MDPH ?

Enfin, ma dernière question aura trait à l'une des recommandations de la Cour des comptes, laquelle demande de produire le rapport prévu par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA. Ce rapport a été présenté en décembre. Disposez-vous d'éléments récents quant à l'évolution du RSA ?

Mme Sabine Fourcade. Sur l'évolution de l'AAH, on continue de constater une évolution plus importante des « 821-2 ». Au premier semestre 2011, on relève une augmentation de 0,29 % en volume des personnes à plus de 80 % de taux d'incapacité ; elle est de 4,41 % pour les personnes entre 50 et 80 %. Au niveau global, l'évolution en volume est de 1,71 %, ce qui témoigne de la stabilité du nombre de personnes à taux d'incapacité très élevé, et une croissance importante des autres. Ceci explique pour partie le doublement du coût de l'AAH. Ce doublement est aussi largement dû à l'augmentation de 25 %, sur cinq ans, du montant de la prestation.

Au-delà de cette revalorisation, le coût croissant de l'AAH est donc le fait d'une augmentation en volume des bénéficiaires, mais également de l'hétérogénéité très forte des pratiques entre départements, ce qui nous a conduit à penser qu'il existait des déports du RSA vers l'AAH et inversement. Le déport n'est pas massif d'une prestation vers l'autre, mais la très grande hétérogénéité des modalités d'attribution entre les départements fait que les droits des personnes sont différemment appréciés, ce qui pose le problème de l'égal accès des bénéficiaires potentiels à des prestations qui leurs sont destinées. Afin de répondre à ces questions, nous avons donc élaboré le décret du 16 août 2011.

Ce décret a pour objectif de préciser quels sont les critères qui doivent conduire à attribuer l'AAH aux personnes entre 50 et 80 % de taux d'incapacité. Il précise la méthode d'appréciation qui vise à comparer les situations et les prises en charge des personnes handicapées d'une part et valides d'autre part, présentant des caractéristiques similaires par rapport à l'accès à l'emploi. À formation, expérience et profil professionnel équivalents, l'idée est d'apprécier ce qui est spécifiquement lié à la situation de handicap en cas de difficulté d'accès ou de retour à l'emploi. Les facteurs à prendre en compte pour juger si la restriction d'accès à l'emploi « substantielle » et « durable » est liée au handicap sont ceux qui permettent de s'interroger sur les déficiences des personnes, leur limitation d'activité, les contraintes liées à la thérapeutique suivie, les troubles directement liés au handicap.

J'ajoute qu'il était initialement prévu que l'État ait voix prépondérante dans les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Du fait de l'opposition des associations, le Président de la République a souhaité ne pas retenir cette mesure. Nous avons alors jugé préférable de mieux former les personnels des MDPH et les agents de l'État.

Enfin, nous ne disposons pas encore de données permettant d'apprécier les premiers résultats du décret puisqu'il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2011. Toutefois, nous suivons très attentivement les évolutions dans chaque département pendant la période de déploiement afin de voir si la formation et les outils mis en place induiront une plus grande homogénéité dans les décisions rendues.

M. Charles de Courson, président. Que vous apprennent les premières « remontées » d'information des départements sur l'effet de ces dispositions ?

Mme Sabine Fourcade. Pour le moment, nous n'avons pas de chiffres permettant de constater une moindre hétérogénéité. Je pense que nous atteindrons une homogénéité

moyenne : il n'y aura pas de diminution des flux d'entrée dans l'AAH, mais une réduction des écarts à la moyenne entre les départements et MDPH très restrictifs ou au contraire très « larges » dans l'attribution de la prestation. Les premiers mois de mise en place du décret témoignent d'une prise de conscience des équipes pluridisciplinaires, des décideurs des MDPH, et de l'État de l'existence de cette hétérogénéité qui, au départ, n'avait pas été repérée par tous les professionnels. Nous avons développé un système de *reporting* qui devrait nous donner des éléments sur le premier semestre 2012 avant la fin de l'année.

M. Charles de Courson, président. Aviez-vous mesuré, avant le décret, l'ampleur des écarts entre départements ?

Mme Sabine Fourcade. Les écarts étaient environ de 1 à 3 en volume pour la population des 50-80 %. Certains départements n'enregistraient pas d'augmentation du nombre de bénéficiaires, tandis que d'autres pouvaient connaître une croissance de 5 à 10 %. Avant la mise en œuvre du décret, une étude de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie donnait à penser que plus l'équipe pluridisciplinaire est étoffée, plus le taux d'attribution de l'AAH est important.

Selon le rapport final du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active en date du 15 décembre dernier, l'attribution du RSA dit « socle » qui a remplacé l'ancien revenu minimum d'insertion a fortement progressé, en raison de la crise économique. Le RSA a ainsi évité à environ 150 000 personnes de se situer en dessous du seuil de pauvreté et a donc joué un rôle protecteur important. On a en revanche constaté un déploiement moins rapide du volet « activité » de l'allocation, ce qui traduit une insuffisante insertion dans l'emploi.

Ce constat a conduit le Gouvernement à expérimenter, à partir du 1^{er} janvier de cette année, dans quinze départements, la mise en œuvre d'un contrat unique d'insertion (CUI) d'une durée de seulement sept heures de travail par semaine. Celui-ci vise à permettre l'insertion professionnelle de personnes titulaires du RSA mais qui rencontrent des difficultés pour accéder à un contrat unique d'insertion de droit commun dans le cadre duquel la durée minimale de travail hebdomadaire est de vingt heures.

M. Alain Rodet. J'observe que la question de l'employabilité des seniors pose plus largement la question de l'aménagement du temps de travail et celle du travail à temps partiel.

M. Charles de Courson, président. Au nom de nos deux Commissions, je vous remercie.

La séance est levée à onze heures quarante-cinq.

Présences en réunion

Réunion du mercredi 11 janvier 2012 à 9 heures 30

Présents. - M. Élie Aboud, M. Jean Bardet, Mme Véronique Besse, Mme Martine Billard, M. Serge Blisko, M. Jean-Louis Borloo, Mme Valérie Boyer, M. Gérard Cherpion, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, M. Rémi Delatte, Mme Michèle Delaunay, M. Vincent Descoeur, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Marianne Dubois, Mme Laurence Dumont, Mme Cécile Dumoulin, M. Jean-Patrick Gille, M. Michel Heinrich, Mme Danièle Hoffman-Rispal, Mme Sandrine Hurel, M. Christian Hutin, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Paul Jeanneteau, M. Yves Jégo, M. Patrick Lebreton, M. Guy Lefrand, M. Céleste Lett, Mme Geneviève Levy, M. Michel Liebgott, M. Guy Malherbe, M. Jean Mallot, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Philippe Morenvillier, Mme Marie-Renée Oget, M. Christian Paul, M. Bernard Perrut, M. Étienne Pinte, Mme Bérengère Poletti, Mme Anny Poursinoff, M. Simon Renucci, M. Arnaud Richard, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Marie Rolland, M. Michel Rossi, Mme Valérie Rosso-Debord, M. Fernand Siré, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine, M. Philippe Vigier

Excusés. - Mme Edwige Antier, Mme Gisèle Biémouret, Mme Gabrielle Louis-Carabin

Assistait également à la réunion. - M. Francis Vercamer