

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 Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition, ouverte à la presse, commune avec la commission des Affaires sociales, de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, de la direction générale de la cohésion sociale ainsi que de la direction générale de la sécurité sociale, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, sur les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi 2
- Présences en réunion 9

Mercredi

11 janvier 2012

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 54

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Coprésidence
de M. Charles de
Courson,
Vice-président**

et de

**M. Pierre Méhaignerie,
Président
de la commission
des Affaires sociales**



La Commission entend, en audition commune avec la commission des Affaires sociales, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, la direction générale de la cohésion sociale ainsi que la direction générale de la sécurité sociale, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour des comptes, en application du 2° de l'article 58 de la LOLF, sur les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi.

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.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 11 janvier 2012 à 10 h 45

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Yves Deniaud, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, M. François Goulard, Mme Arlette Grosskost, Mme Pascale Gruny, M. Laurent Hénart, M. Jean-François Lamour, M. Marc Le Fur, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Patrice Martin-Lalande, M. Pierre Moscovici, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, M. Alain Rodet, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier, M. Francis Vercamer, M. Gaël Yanno

Excusés. - M. Alain Joyandet, M. Claude Leteurtre, M. Victorin Lurel, M. Richard Mallié, M. Hervé Novelli, M. François de Rugy, M. Michel Vergnier

Assistaient également à la réunion. - M. Pierre Méhaignerie, M. Philippe Vigier

