



## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission des affaires sociales

### Rapport pour avis n° 143 Tome VII (2019-2020) de M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Pour 2020, le projet de loi de finances fixe les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » à **25,5 milliards d'euros**, soit une augmentation de 6,7 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2019 qui succède à la hausse de 21,6 % entre 2018 et 2019 due notamment aux mesures « gilets jaunes » de la fin de l'année dernière.

**80 %** des crédits de la mission financent deux dispositifs : l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)** et la **prime d'activité**.

### I – L'AAH : UN EFFORT BUDGÉTAIRE À SALUER, DES SPÉCIFICITÉS À PRÉSERVER

• Au sein du programme 157 (« Handicap et dépendance ») – dont les crédits s'élèvent à **12,2 milliards d'euros** pour 2020 –, l'AAH a fait l'objet de **revalorisations exceptionnelles** en 2018 et 2019, tempérées par des évolutions de ses modalités d'attribution.

Si 90 % des allocataires ont bénéficié à plein de la revalorisation qui a porté le montant maximum à **900 euros au 1<sup>er</sup> novembre 2019**, une frange des bénéficiaires de l'AAH n'en a ainsi tiré aucun avantage du fait de l'abaissement du plafond de ressources pour les allocataires en couple.

Ce plafond, désormais égal à 181 % du montant maximum, a en effet diminué de 9 euros depuis mai 2018.

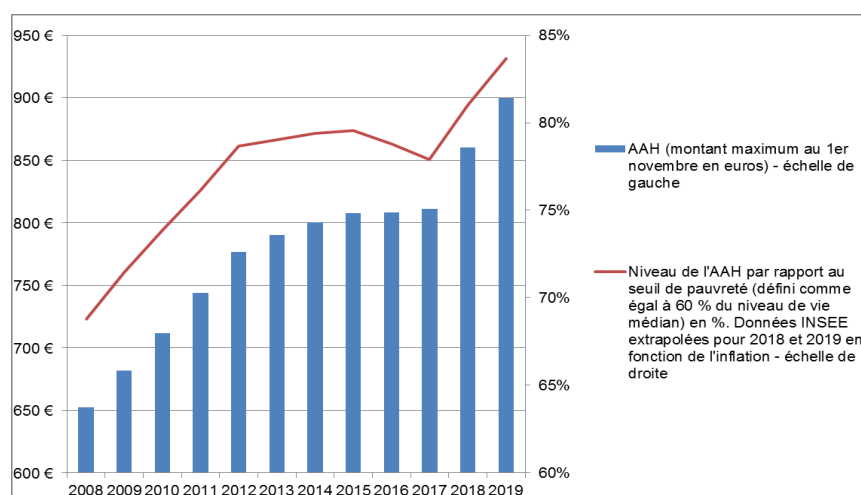
• Pour 2020, le projet de loi de finances prévoit une « **augmentation maîtrisée** » de l'AAH de **0,3 %** au 1<sup>er</sup> avril qui, avec une prévision d'inflation de 1 %, doit permettre de réaliser une économie de 100 millions d'euros.

L'AAH a aujourd'hui rejoint un niveau inédit depuis plus de trente ans par rapport au seuil de pauvreté. Il convient de veiller à ce que la sous-revalorisation proposée ne devienne pas la règle, amorçant un nouveau décrochage du pouvoir d'achat des allocataires dans le temps.

• Avec **1,2 million d'allocataires**, l'AAH est le deuxième minimum social après le revenu de solidarité active (RSA).

L'AAH conserve toutefois **de nombreuses spécificités par rapport à un minimum social de droit commun**, qui tiennent aux besoins particuliers du public visé. Fin 2017, 55 % des allocataires avaient un taux d'incapacité de 80 % ou plus et 45 % avaient un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % assorti d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. 17 % étaient salariés, pour la plupart en établissement ou service d'aide par le travail (ESAT).

Évolution de l'AAH par rapport au seuil de pauvreté depuis 2008



Ces spécificités se traduisent notamment par des mécanismes d'abattement applicables aux revenus de l'allocataire et à ceux du conjoint pour déterminer les ressources prises en compte, ainsi que des modalités de cumul particulières pour les bénéficiaires accueillis en ESAT.

• Votre rapporteur pour avis est par conséquent très **réservé à l'égard d'une absorption de l'AAH dans le futur revenu universel d'activité**

et, plus généralement, de la convergence vers le droit commun de prestations qui ont initialement été conçues pour répondre aux besoins de publics spécifiques. Il serait en revanche pertinent d'envisager un rapprochement avec l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), que le PLF prévoit de revaloriser.

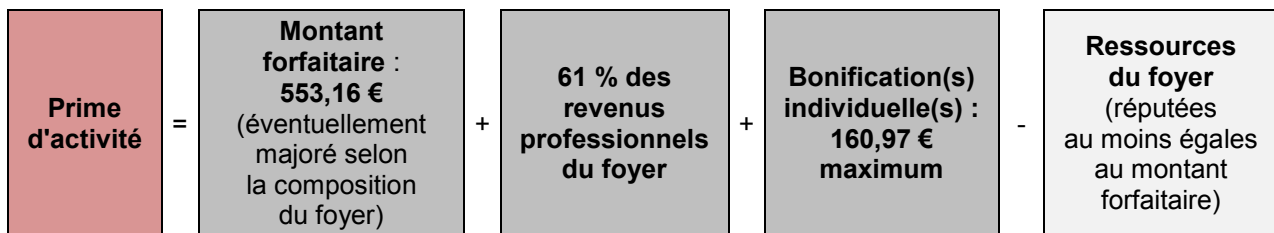
## II – LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE EN 2019, UN CALIBRAGE INSUFFISANT EN 2020

• La revalorisation exceptionnelle de 90 euros, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, du montant maximal du « bonus » individuel de la prime d'activité, passé de 70,49 à **160,49 euros**, semble avoir eu pour effet d'améliorer la compatibilité entre ses **deux objectifs** de soutien du pouvoir d'achat des travailleurs modestes et d'incitation à l'activité professionnelle, même si son effet réel sur l'emploi reste difficile à quantifier. Reste une interrogation quant au caractère incitatif de la prime pour les couples biactifs.

Du fait de la formule de calcul de cette prestation qui emprunte à la fois à la logique familiale et à la logique individuelle, il n'y a de fait **non pas une mais plusieurs primes d'activité**, la prestation ayant des effets différenciés selon la composition du ménage et la répartition des revenus au sein du couple.

• Le montant forfaitaire de la prime d'activité et le montant maximal de la bonification principale seront revalorisés de **0,3 % au 1<sup>er</sup> avril 2020**.

### Calcul de la prime d'activité au 1<sup>er</sup> avril 2020



• Le nombre de foyers allocataires s'élève à **4,1 millions en mars 2019**, soit une hausse de près de 52 % en un an, en raison de l'élargissement du public éligible à des niveaux de rémunération plus élevés, conséquence directe de la revalorisation, ainsi que de l'amélioration du taux de recours (désormais supérieur à 80 %). En tenant compte des conjoints et personnes à charge, elle concerne **8,23 millions de personnes**.

Le montant de **9,5 milliards d'euros** prévu pour 2020 (programme 304) représente ainsi une **hausse de 70 %** par rapport aux dépenses de 2018.

En outre, une ouverture de crédits supplémentaires de 758 millions d'euros est demandée pour 2019, ce qui portera le total ouvert pour cette année à près de 9,6 milliards d'euros... soit un montant supérieur à celui inscrit dans le présent PLF. Il faut donc s'attendre à des dépenses encore nettement plus élevées en 2020.

• La poursuite de l'amélioration du taux de recours, même si elle ne suffit pas à conclure sur l'efficacité de la prime d'activité au regard de ses différents objectifs, permettra à la fois de mieux anticiper son impact financier et d'en mesurer plus exactement les effets.

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



Commission des affaires sociales  
<http://www.senat.fr/commission/soc/index.html>  
 15 rue de Vaugirard – 75291 Paris Cedex 06  
 01 42 34 20 84 – [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)

**Philippe MOULLER**  
 Rapporteur pour avis  
 Sénateur (Les Républicains)  
 des Deux-Sèvres



Le présent document et le rapport complet n° 143 Tome VII (2019-2020) sont disponibles sur le site du sénat : <http://www.senat.fr/rap/a19-143-7/a19-143-7.html>